



A institucionalização da Educação a Distância nas instituições públicas de ensino superior: o caso da UFSCar*

Recebido: 27 de maio de 2024
Avaliado: 4 de abril de 2025
Publicado: 1º de abril de 2026

Luciane Penteadó Chaquime**  

Daniel Mill***  

Tipologia: Artigo de pesquisa

Resumo

Este artigo analisa a institucionalização da Educação a Distância (EaD) na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), enfatizando as estratégias de gestão institucional e parcerias que permitiram a incorporação da EaD à estrutura universitária. Fruto de uma tese de doutorado, a pesquisa adota a abordagem qualitativa, utilizando análise documental e entrevistas semiestruturadas para compreender as interações entre a UFSCar e o campo da educação superior à luz da Teoria Institucional. Os resultados indicam que a parceria firmada entre o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a UFSCar impulsionou a criação de estruturas organizacionais específicas, como a Secretaria de Educação a Distância (SEaD), bem como a incorporação progressiva da EaD na visão estratégica institucional. No entanto, desafios permanecem, incluindo a dependência financeira dos editais governamentais, a resistência de alguns professores em aceitar a modalidade e a necessidade de inovação pedagógica contínua. Portanto, sugere-se que a UFSCar continue desenvolvendo estratégias para superar essa resistência e institucionalizar a EaD, promovendo educação acessível e de qualidade socialmente referenciada.

Palavras-chave

educação a distância; planejamento estratégico; educação superior pública; universidades abertas; administração da faculdade

* Trabalho realizado com apoio do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) – Brasil.

** PhD in Education. EBTT Lecturer at the Federal Institute of Education, Science and Technology of São Paulo (IFSP) – Matão Campus, Brazil. lupentead@ifsp.edu.br

*** PhD in Education. Full Professor at the Federal University of São Carlos (UFSCar) – São Carlos/SP Campus, Brazil. mill@ufscar.br

The Institutionalization of Distance Education in Public Higher Education Institutions: the UFSCar Case

Abstract

This article examines the institutionalization of Distance Education (DE) at the Federal University of São Carlos (UFSCar), emphasizing the institutional management strategies and partnerships that enabled the integration of DE into the university structure. Based on a doctoral thesis, the research adopts a qualitative approach, using documentary analysis and semi-structured interviews to understand the interactions between UFSCar and the higher education field through the lens of Institutional Theory. The results indicate that the partnership between the Open University of Brazil System (UAB) and UFSCar fostered the creation of specific organizational structures, such as the Secretariat for Distance Education (SDE), as well as the gradual incorporation of DE into the university's strategic vision. However, challenges remain, including financial dependence on government funding calls, resistance from some faculty members to the modality, and the ongoing need for pedagogical innovation. It is therefore recommended that UFSCar continue developing strategies to overcome this resistance and further institutionalize distance learning, promoting accessible education with a socially referenced standard of quality.

Keywords

distance education; strategic planning; public higher education; open universities; college administration

La institucionalización de la Educación a distancia en las instituciones públicas de educación superior: el caso de la UFSCar

Resumen

Este artículo de investigación examina el proceso de institucionalización de la Educación a Distancia (EaD) en la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar), destacando las estrategias de gestión institucional y alianzas que permitieron la incorporación de la EaD en la estructura universitaria. Basado en una tesis doctoral, el estudio adopta un enfoque cualitativo y utiliza análisis documental y entrevistas semiestructuradas para comprender las interacciones entre la UFSCar y el campo de la educación superior desde la perspectiva de la Teoría Institucional. Los resultados indican que la asociación entre el Sistema Universitario Abierto de Brasil (UAB) y la UFSCar impulsó la creación de estructuras organizacionales específicas, como la Secretaría de Educación a Distancia (SEaD), así como la progresiva incorporación de la EaD en la visión estratégica de la universidad. Sin embargo, persisten desafíos, entre ellos la dependencia financiera de convocatorias gubernamentales, la resistencia de parte del profesorado a la modalidad y la necesidad constante de innovación pedagógica. Se recomienda, por lo tanto, que la UFSCar continúe desarrollando estrategias para superar estas resistencias y profundizar la institucionalización de la educación a distancia, promoviendo una educación accesible con un estándar de calidad socialmente referenciado.

Palabras clave

educación a distancia; planificación estratégica; educación superior pública; universidades abiertas; gestión universitaria

Como citar este artículo:

Penteadó Chaquime, L., e Mill, D. (2026). A institucionalização da educação a distância em instituições públicas de educação superior: o caso da UFSCar. *Revista Colombiana de Educación*, (99), e21654, <https://doi.org/10.17227/rce.num99-21654>

Introdução

A Educação a Distância (EaD) tem sido cada vez mais relevante no campo da educação superior graças ao avanço da internet e das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), possibilitando atender a uma demanda crescente por acesso mais flexível e democrático. A modalidade EaD desponta, assim, como um instrumento-chave para alcançar estudantes em regiões remotas ou que têm restrições de tempo para frequentar aulas presenciais.

A institucionalização da EaD na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) representa um processo dinâmico de adaptação da instituição às pressões exercidas pelo campo da educação superior no Brasil para a incorporação da modalidade. A trajetória institucional formal com a EaD, em cursos de graduação, iniciou-se em 2006, com a adesão ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Essa parceria impulsionou a oferta de cinco cursos de graduação a distância, motivando a UFSCar a criar uma Secretaria de Educação a Distância (SEaD) e a desenvolver planos estratégicos de gestão para incorporar de maneira sistemática a EaD em sua estrutura organizacional.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar a institucionalização da EaD na UFSCar, enfatizando as estratégias de gestão e parcerias que permitiram sua incorporação, ainda que parcial, à estrutura da universidade. Para tanto, o artigo examina as pressões do campo da educação superior que influenciaram a UFSCar, as negociações que levaram ao estabelecimento da parceria entre a universidade e o Ministério da Educação (MEC) para a oferta de cursos por meio do Sistema UAB e, ainda, a adaptação de seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e Planos de Gestão para incluir a EaD. A análise lança luz sobre as ações iniciais da UFSCar para incorporar a modalidade à sua estrutura organizacional, abordando os desafios e avanços desse processo, bem como as perspectivas futuras para a EaD na instituição.

1. A integração da Educação a Distância nas universidades públicas brasileiras na perspectiva da Teoria Institucional

A *institucionalização* é um conceito-chave nos estudos organizacionais, pois oferece elementos para entender como as organizações se adaptam às pressões e oportunidades de seus ambientes. Assim como Seidler et al. (2023), consideramos que a Teoria Institucional, particularmente em sua vertente sociológica, tem sido

fundamental para compreender esse processo, fornecendo conceitos como isomorfismo, campo organizacional e legitimidade.

Philip Selznick, pioneiro da Teoria Institucional, defendia que as organizações evoluem de estruturas técnicas para instituições, à medida que internalizam valores e normas que transcendem sua funcionalidade original (Carvalho et al., 1999; Fachin & Mendonça, 2003). Esse processo, conhecido como institucionalização, ocorre quando uma organização adapta suas práticas e objetivos de acordo com as pressões externas e sua história particular. Sendo assim, a organização, definida pelo autor como “um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida” (Selznick, 1971, p. 5), sofre pressões não apenas técnicas, mas também simbólicas, tanto do ambiente organizacional interno quanto do ambiente externo. Em resposta adaptativa a essas pressões, criam, internamente, estruturas, normas, rituais e valores (Selznick, 1996).

Autores como Meyer e Rowan e DiMaggio e Powell, ao expandir a Teoria Institucional, argumentam que as organizações buscam incorporar práticas institucionalizadas para obter legitimidade no campo organizacional. Vale lembrar que campo organizacional é uma rede de organizações interconectadas, como fornecedores, consumidores, agências reguladoras e concorrentes, que compartilham valores, normas e objetivos (DiMaggio & Powell, 2005). No contexto da educação superior, esse campo é composto por universidades, órgãos reguladores, como o MEC, instituições de fomento, associações profissionais e outras partes interessadas.

Pois bem, considerando a natureza adaptativa das organizações e a influência do contexto social nos processos de decisão, o campo organizacional é caracterizado por normas e expectativas simbólicas que as organizações devem atender, independentemente de sua eficácia técnica (Meyer & Rowan, 1999; Scott & Meyer, 1999). As organizações, então, pressionadas por instrumentos coercitivos, normativos ou miméticos utilizados pelo campo em que estão inseridas (DiMaggio & Powell, 2005), adotam práticas para parecerem responsáveis, modernas, adequadas e garantir sua legitimidade, o que conduz ao fenômeno do isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 2005; Meyer & Rowan, 1999).

A dinâmica de interação entre organização e campo, quando analisada sob a perspectiva endógena, isto é, dos arranjos estruturais internos da organização, é processual e contínua, passando pelas *fases de habitualização e objetificação* antes de se sedimentar (Tolbert & Zucker, 1999). Desse modo, a *habitualização* ocorre quando surgem novos arranjos organizacionais para resolver problemas. A *objetificação* é o estágio em que as práticas são difundidas e aceitas, adquirindo consenso e legitimidade no interior da organização. Por fim, a *sedimentação*

acontece quando as estruturas são mantidas ao longo do tempo, tornando-se parte integral da organização.

Estudos apontam que a institucionalização da EaD nas universidades brasileiras reflete pressões sociais, políticas e econômicas (Chaquime, 2019; Ferreira & Carneiro, 2015; Ferreira & Mill, 2014; Mill & Veloso, 2021) do campo da educação superior. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394, 1996) e o Decreto nº 5.622 (2005) estabeleceram as bases para que a EaD fosse formalmente reconhecida e regulamentada, estimulando sua oferta e consolidando-a como uma modalidade legítima e relevante (Mill, 2018). A criação do Sistema UAB, em 2006 (Decreto nº 5.800, 2006b), impulsionou ainda mais sua integração, incentivando universidades públicas a oferecerem cursos a distância, especialmente voltados para a formação de professores (Mill, 2012). Desse modo, as parcerias entre as universidades e o Sistema UAB representariam um mecanismo isomórfico coercitivo, isto é, resultante das pressões legais e regulatórias que impõem padrões e diretrizes os quais influenciam a integração da EaD nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) (Arruda, 2018; Ferreira & Carneiro, 2015).

Assim sendo, na perspectiva endógena, os estudos indicam desafios, dada a diferença significativa entre os modelos tradicionais da educação presencial e a flexibilidade espaço-temporal típica da modalidade a distância. As instituições, então, tiveram que criar estruturas e práticas para gerenciar, apoiar e avaliar programas EaD de qualidade comparável aos presenciais. Isso exigiu reconfigurações organizacionais e administrativas, como a criação de núcleos específicos para EaD (CEaD, NEaD, SEaD), que lidam com questões administrativas, financeiras e pedagógicas no seio institucional.

Estudos como o de Veloso e Mill (2022) mostram que a integração da EaD nas universidades passa por um processo de negociação e adaptação interna, marcado por resistências, principalmente devido a preconceitos contra a modalidade e ao medo de mudanças nos papéis docentes, nas estruturas e fluxos. Complementarmente, Cardona-Mejía et al. (2023) explicam que as resistências às mudanças dentro de uma organização podem envolver aspectos organizacionais, dos quais a falta de experiência, o poder e fatores político-culturais são exemplos e, ainda, relacionados aos comportamentos, atitudes, pensamentos e sentimentos dos indivíduos, como falta de motivação e a desconfiança. Desse modo, Nascimento e Vieira (2016) destacam a necessidade de mudanças culturais dentro das universidades para que a EaD seja totalmente integrada.

Dito isso, conforme a Teoria Institucional, a sedimentação de um novo arranjo estrutural requer um consenso sobre sua eficácia e necessidade, o que lhe propiciaria uma sustentabilidade temporal acarretada pela minimização das

resistências frente à identificação dos impactos positivos (Tolbert & Zucker, 1999).

É relevante destacar que a integração da EaD nas universidades públicas trouxe implicações significativas para as práticas pedagógicas. Mill (2014) descreve a necessidade de uma abordagem polidocente, na qual professores, tutores e técnicos trabalham juntos para garantir que o processo de ensino-aprendizagem ocorra de maneira eficaz. A adoção de tecnologias digitais, ambientes virtuais de aprendizagem e estratégias didáticas inovadoras também foi essencial para a adaptação das instituições à modalidade a distância. Ademais, a integração da EaD implica reestruturações nos modelos de financiamento, uma vez que a modalidade envolve custos específicos, como a produção de materiais didáticos digitais e a manutenção de polos de apoio presencial.

Portanto, a integração da EaD nas universidades brasileiras não é apenas uma questão técnica; envolve mudanças culturais, organizacionais e pedagógicas. A institucionalização, compreendida em seus graus ou escalas de conclusão, tem caráter progressivo de incorporação sistêmica da modalidade EaD à estrutura administrativa e organizacional das IPES (Ferreira & Mill, 2014; Mill & Veloso, 2021). Segundo a literatura da área, o grau de institucionalização pode ser medido por diferentes indicadores, tais como a superação de resistências internas, adaptação de práticas administrativas e pedagógicas e a promoção de uma mentalidade que compreenda a EaD como parte integral do ambiente universitário, fornecendo educação acessível e de qualidade socialmente referenciada.

Na próxima seção, apresentamos a proposta metodológica adotada na investigação para fomentar as análises e discussões.

2. Caminhos metodológicos

Este artigo resulta de uma pesquisa de doutorado (Chaquime, 2019), que adotou abordagem qualitativa (Bogdan & Biklen, 1994) para analisar a institucionalização da EaD na UFSCar. O estudo investiga como a universidade incorporou a modalidade a distância em sua estrutura organizacional, utilizando análise documental¹ e entrevistas semiestruturadas.

¹ A pesquisa de doutorado enfocou a institucionalização da EaD na UFSCar no período de 2004 a 2018; portanto, os documentos analisados inicialmente abrangeram esse período. Para a escrita deste artigo, contudo, a pesquisa documental foi estendida e englobou documentos recentes com vistas a lançar luz sobre os impactos da pandemia, bem como os rumos futuros da modalidade a distância na universidade.

A análise documental consistiu no exame detalhado de relatórios, políticas internas, regulamentos, portarias, resoluções, atas de reuniões e demais documentos institucionais produzidos pela UFSCar e pela SEaD-UFSCar, os quais oferecem elementos para a compreensão das estratégias, das ações práticas e dos desafios enfrentados no planejamento, na implementação e na evolução da EaD dentro da estrutura e da cultura da universidade.

Para complementar a análise documental, foram realizadas entrevistas² semiestruturadas com coordenadores de cursos de graduação ou especialização ofertados pela UAB-UFSCar e gestores da EaD na UFSCar, isto é, da UAB-UFSCar e da SEaD-UFSCar, além de um gestor da universidade. As entrevistas seguiram um roteiro previamente elaborado, mas permitiram flexibilidade para explorar pontos relevantes.

Os dados documentais e as transcrições das entrevistas foram organizados, categorizados e analisados segundo os princípios da Teoria Institucional, explorando como as pressões externas do campo da educação superior e as adaptações internas da UFSCar impulsionaram a institucionalização da EaD.

A triangulação metodológica, então, enriqueceu a compreensão sobre as estratégias de incorporação da EaD e as complexas interações entre a universidade e o campo da educação superior, especialmente em relação ao início do processo na UFSCar.

3. A Universidade Federal de São Carlos e o campo da Educação Superior: enfoque na EaD

A UFSCar foi fundada em 1968, durante a ditadura militar no Brasil, e inicialmente direcionou suas ações para interesses políticos e empresariais, em vez de refletir as demandas da sociedade como um todo. Entretanto, desde sua fundação, se destacou pela abordagem multidisciplinar, priorizando o desenvolvimento da pesquisa, a oferta de cursos de extensão atrelados ao setor industrial e a formação de profissionais qualificados, especialmente em mestrado e doutorado, incluindo a formação de professores, nas áreas de ciências básicas, para os níveis médio e superior (Universidade Federal de São Carlos [UFSCar], 2004).

Até 1978, suas diretrizes eram estabelecidas por um Conselho de Curadores externos. Desde então, a universidade adotou movimentos de resistência que levaram à implantação de órgãos colegiados superiores, os quais possuíam estrutura descentralizada visando promover processos decisórios consensuais,

² As entrevistas foram realizadas para a pesquisa de doutorado e, assim, não serão utilizadas na triangulação das análises que envolvem os documentos publicados após 2018.

baseados no envolvimento da comunidade acadêmica (Hardy & Fachin, 2000; UFSCar, 2004).

A partir de 1992, a universidade incorporou métodos de administração pública e planejamento estratégico para conceber, monitorar e avaliar sua gestão (UFSCar, 2004, 2013b), tais como o PDI, o Plano de Gestão e Planos Setoriais (UFSCar, 2014a).

Com base na Teoria Institucional, destaca-se que a elaboração do PDI é um mecanismo que a universidade usa para se legitimar no campo da educação superior, demonstrando sua conformidade com as normas vigentes. Isso porque trata-se de uma exigência da Lei nº 10.861 (2004), que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e obrigou as instituições de ensino superior a desenvolverem seus planos para serem avaliadas e manterem o credenciamento junto ao MEC.

Já o Plano de Gestão, como instrumento derivado do PDI, configura-se num guia orientativo para dirigentes e setores da reitoria, visando eficácia e eficiência. Nesse sentido, detalha as tarefas, os responsáveis e os prazos, oferecendo subsídios para acompanhar as ações e operações planejadas (UFSCar, 2010a).

Por materializarem o consenso da comunidade acadêmica acerca das demandas e valores do campo educacional, em especial aqueles referentes à modalidade EaD, enfocaremos nossas análises seguintes nos PDIs dos períodos 2004-2008 e 2013-2017, bem como nos Planos de Gestão dos períodos 2008-2012 e 2012-2016, buscando lançar luz nas diretrizes institucionais relacionadas à institucionalização da EaD na UFSCar. Além disso, examinaremos as primeiras adaptações da universidade para criar as estruturas necessárias à modalidade EaD a partir da parceria firmada com o Sistema UAB.

3.1. A EaD no PDI 2004-2008 e no Plano de Gestão 2008-2012

Em 2002, a elaboração do PDI para o período 2004-2008 foi iniciada com o objetivo de tornar a universidade pioneira na produção de conhecimento e na formação de profissionais para o cenário que se delineava. Assim, buscava formas de assegurar uma atuação competente e crítica na produção e no desenvolvimento científico e tecnológico, comprometida com valores democráticos e com responsabilidade social (UFSCar, 2004, 2013b).

Para conciliar metas impostas pelo campo da educação superior com a missão institucional, o PDI 2004-2008 da UFSCar apresenta, então, princípios que expressam seus valores e orientam suas ações: excelência acadêmica, compromisso com a sociedade, ensino público e gratuito, pesquisa e extensão indissociáveis, livre acesso ao conhecimento, compromisso com valores

democráticos e cidadania, gestão participativa e transparente, sustentabilidade ambiental, valorização da dedicação integral e integração ao sistema nacional de ensino (UFSCar, 2004). O último princípio ressalta a busca de legitimidade da UFSCar no contexto educacional brasileiro.

Hardy e Fachin (2000) destacam que as universidades públicas sofrem fortes pressões do ambiente, sobretudo devido à intervenção governamental e à escassez de recursos. Essa influência é evidente na definição das agendas de pesquisa. De acordo com o PDI 2004-2008, “são as agências de fomento, pela sua capacidade de financiamento, que desde a década de 80 influenciam fortemente as decisões dos docentes e grupos de pesquisa da UFSCar” (UFSCar, 2004, p. 30). O documento também indica que a universidade se legitima ao ser reconhecida “entre as melhores do país” (UFSCar, 2004, p. 30) pelos indicadores governamentais que avaliam a qualidade e a produtividade em pesquisa. Além disso, entre as diretrizes específicas para a gestão da UFSCar, está a busca por “novas formas de captação de recursos para a Universidade, em consonância com seu caráter público e com a democratização do acesso” (UFSCar, 2004, p. 35).

Os princípios anteriormente mencionados são operacionalizados em diretrizes gerais e específicas que guiam o planejamento institucional durante o período de vigência do PDI. Tendo em vista o contexto deste estudo, destaca-se uma das diretrizes gerais do PDI 2004-2008, qual seja, “promover e incentivar a inclusão da metodologia digital em todos os níveis da Instituição” (UFSCar, 2004, p. 23) e, também, uma diretriz específica: “definir e implementar uma política para o ensino a distância na UFSCar” (UFSCar, 2004, p. 27). Isso demonstra que a EaD já estava no horizonte institucional, embora, inicialmente, tenha sido desenvolvida por setores mais ligados às tecnologias, como a Secretaria de Informática (SIn).

Durante o período de 2008 a 2012, a UFSCar orientou suas ações pelo Plano de Gestão que foi estruturado em objetivos e operações organizados em eixos e subeixos. Os eixos foram definidos com base nas diretrizes do PDI e no Programa de Gestão da Reitoria, enquanto os subeixos foram estabelecidos após discussões para traçar as operações e ações a serem executadas durante o período (UFSCar, 2010a).

Na análise do plano, identificamos referências à implementação da EaD nos eixos 1, 3 e 9. Organizamos o Quadro 1, que especifica os eixos, subeixos e operações que abordam a EaD no período de 2008 a 2012.

Quadro 1

A EaD no Plano de Gestão da UFSCar para o período de 2008 a 2012

Eixos	Subeixos	Operações
<p>Eixo 1. Processos de formação nas diferentes modalidades de ensino</p>	<p>Processos de ensinar e aprender nas diferentes modalidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operação 1.1: Institucionalização dos cursos de graduação oferecidos na modalidade EaD Operação 1.5: Consolidação e aprimoramento de processos e dos sistemas ProGradWeb e Nexos, de acordo com as demandas advindas do crescimento da UFSCar Operação 1.6: Investimento forte na valorização das coordenações de curso das diferentes modalidades Operação 1.7: Institucionalização da Gestão de Estágios Curriculares (obrigatórios ou não) considerando as diferentes modalidades de ensino Operação 1.8: Monitoramento dos processos de ensino e aprendizagem nos diferentes cursos e modalidades de ensino
	<p>Referenciais de EaD</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operação 1.15: Formulação de referenciais para oferta de cursos e de disciplinas na modalidade EaD na UFSCar Operação 1.16: Definição de diretrizes pedagógicas para os cursos a distância e atividades oferecidas na modalidade EaD
	<p>Formação continuada do pessoal docente e de apoio técnico às atividades de Ensino, realizadas de forma presencial e não presencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operação 1.17: Promoção de formação contínua dos docentes e técnicos administrativos da UFSCar, de forma presencial e não presencial, visando a melhoria do ensino de graduação nas suas diferentes modalidades, tendo como referência as novas demandas da universidade contemporânea
<p>Eixo 3. Processos avaliativos</p>	<p>Não há divisão em subeixos neste caso</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operação 3.2: Avaliação contínua dos referenciais de EaD da UFSCar Operação 3.3: Avaliação contínua dos processos de ensino-aprendizagem nos diferentes cursos e modalidades de ensino
<p>Eixo 9. Gestão do espaço físico, infraestrutura e meio ambiente</p>	<p>Planejamento e projeto do espaço físico e infraestrutura</p>	<ul style="list-style-type: none"> Operação 9.1: Fortalecimento e adequação das estruturas administrativas de setores como CEMA, DICA, EDF, EDUFSCar, ProACE, SeAD e SST

Fonte: Adaptado de *Plano para a Gestão da UFSCar 2008-2012*, de UFSCar, 2010a. Nota: Foram considerados apenas resultados referentes à EaD.

Pelo Quadro 1, observa-se que o Plano de Gestão da UFSCar para 2008-2012 estabeleceu um conjunto de objetivos e ações para institucionalizar a EaD na universidade. Contudo, alguns itens merecem destaque. Logo no primeiro eixo, fica explícito que a institucionalização da EaD está no horizonte da UFSCar, com a previsão de ações para assegurar a sustentabilidade financeira da EaD por meio da captação de recursos, principalmente para cursos de especialização e aperfeiçoamento (Chaquime, 2019).

A operação 1.6 (eixo 1) é significativa por tratar do reconhecimento do esforço docente, que é um dos principais desafios da institucionalização da EaD (Nascimento & Vieira, 2016), e que ainda não foi totalmente solucionado pela UFSCar, conforme revelaram os dados da pesquisa (Chaquime, 2019).

O subeixo Referenciais de EaD (eixo 1) prevê ações de regulamentação interna que equiparam, em termos normativos, a EaD à educação presencial. A operação 1.16 prevê o fortalecimento da pesquisa científica relacionada ao tema, o que efetivamente ocorreu e foi identificado pelos participantes, na entrevista, como um aspecto positivo resultante da institucionalização da EaD.

Enfim, de modo geral, o Plano de Gestão 2008-2012 da UFSCar contém elementos importantes para sedimentar a institucionalização da EaD na universidade. No entanto, as mudanças impostas pelo campo da educação superior exigirão novas estratégias por parte da instituição, impactando a institucionalização da modalidade. Chaquime (2019) apresenta um quadro mais detalhado dos elementos desse Plano de Gestão, incluindo ações que demonstram o compromisso institucional com a EaD.

3.2. A EaD no PDI 2013-2017 e no Plano de Gestão 2012-2016

O PDI 2013-2017 da UFSCar foi formulado seguindo o Decreto nº 5.773 (2006) e a Lei nº 10.861 (2004) que regulamentam as funções de regulação, supervisão e avaliação das Instituições de Ensino Superior (IES). Ele abrange o Projeto Pedagógico Institucional (PPI), que apresenta “os princípios orientadores das políticas para as atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão acadêmica” (UFSCar, 2013b, p. 12).

Dentro das diretrizes do PPI para processos de formação, surgiram questões desafiadoras relacionadas à EaD, tais como a garantia de qualidade quando se equipara os cursos a distância aos presenciais, a integração dos estudantes dos cursos EaD nas atividades universitárias e a articulação profícua entre processos de ensino-aprendizagem presenciais e a distância, as quais provavelmente derivam da experiência institucional na oferta de cursos de graduação pelo Sistema UAB (UFSCar, 2013b). Tais questionamentos revelam a complexidade de incorporar sistematicamente a modalidade EaD, especialmente em instituições tradicionalmente focadas no ensino presencial, como as parceiras do Sistema

UAB. Refletem, ainda, a preocupação da UFSCar em manter padrões de qualidade nos cursos a distância.

No que diz respeito à institucionalização da EaD, a análise do PDI 2013-2017 revelou, entre as diretrizes gerais para o desenvolvimento das atividades acadêmicas, a preocupação em inserir a modalidade a distância. Nesse sentido, destaca-se a menção da EaD em temas como indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ampliação de vagas e definição e utilização de referenciais de qualidade. Evidencia-se, ademais, entre as diretrizes, a sensibilidade institucional às inovações tecnológicas e às políticas que ampliam o acesso ao ensino superior, demonstrando que a universidade reconhece que a educação de adultos pode ocorrer em tempos e espaços diferentes, fazendo da EaD uma alternativa de formação (UFSCar, 2013b)

Na seção do documento que trata especificamente das políticas institucionais para a pesquisa e a extensão, a análise deixou claro a preocupação da UFSCar em proporcionar, aos estudantes dos cursos a distância, a participação nessas atividades, da mesma forma como ocorre nos cursos presenciais. No entanto, como argumenta Chaquime (2019), a forma como o Sistema UAB estruturou a oferta de cursos e seu financiamento limitou essas ações. Na mesma seção, o PDI 2013-2017 ainda ressalta diretrizes que visam formar a comunidade interna e externa para atuar na EaD e incentivar e apoiar o desenvolvimento de materiais didáticos em diferentes mídias e tecnologias (UFSCar, 2013b).

Além disso, o PDI 2013-2017 destaca o alto grau de compatibilidade da UFSCar com iniciativas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e o Sistema UAB. Segundo Selznick (1971, p. 61), “preocupações internas, os compromissos institucionais, também incluem aqueles objetivos decididos externamente e que devem ser aceitos se se quiser evitar limitações sérias”. Nesse sentido, vale resgatar uma fala do Participante B:

A gente fica com a falsa sensação de que estamos fazendo transformação, enquanto na verdade estamos servindo às necessidades de captar recursos... A gente batalhou aquilo com unhas e dentes... para ampliar o acesso ao ensino superior... e a EaD... é uma ampliação do acesso ao ensino superior (Participante B).

A fala ilustra como a universidade ajusta seu planejamento para se manter relevante e legitimar-se no campo em que está inserida, evitando limitações, e para reforçar a ideia de que, com a Reforma da Educação Superior da década de 1990, a universidade precisou se inserir na lógica capitalista e competir por recursos para sustentar suas atividades.

Assim como o plano anterior, o Plano de Gestão 2012-2016 foi embasado nas diretrizes do PDI 2013-2017 e nas propostas do Programa de Gestão da equipe eleita para a reitoria da universidade. Estruturado em eixos divididos em subeixos, operações e ações que visam enfrentar os desafios de cada setor da gestão universitária, o documento menciona a modalidade a distância em duas operações projetadas para lidar com os desafios do Eixo 1 (Formação nas Diferentes Modalidades), conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2

Operações previstas no Plano Estratégico para a Gestão 2012-2016 para a concretização do Eixo 1

Nome da Operação	Responsável	Colaboradores
Eixo 1 - Formação nas diferentes modalidades		
01.01.00 - Flexibilização de currículos da graduação	ProGrad	-
01.02.00 - Continuidade do processo de institucionalização dos cursos UAB	SEaD	ProGrad
01.03.00 - Suporte as atividades de ensino nos três períodos	ProGrad	ProACE
01.04.00 - Valorização das atividades de extensão e pesquisa na perspectiva da graduação	ProGrad	ProEx
01.05.00 - Reflexão sobre o papel da Universidade hoje	Reitoria	AsR
01.06.00 - Educação híbrida	SEaD	ProGrad
01.07.00 - Implantação da Secretaria de Ações Afirmativas	ProGrad	SPDI, Comissão de implantação, ProGPe
01.08.00 - Aperfeiçoamento da formação dos pós-graduandos para a docência	ProPG	ProGrad

Fonte: UFSCar, 2015, p. 6.

À SEaD, órgão responsável pelas ações relacionadas à EaD, foi atribuída a gestão de três desafios para atender às operações descritas no Quadro 2, quais sejam: *Desafio 1*: Continuar o processo de institucionalização dos cursos UAB, iniciado em novembro de 2012 e com prazo até novembro de 2016 para conclusão; *Desafio 2*: Desenvolver a educação híbrida, também iniciada em novembro de 2012, com prazo de conclusão em novembro de 2016 e; *Desafio 3*: Reformular a estrutura e o funcionamento da SEaD.

O Relatório de Autoavaliação Institucional de 2015 apresentou, como indicadores do primeiro desafio, a elaboração de um Termo de Cooperação para a oferta de cursos de extensão, aperfeiçoamento e especialização a distância, a cobertura de seguro para estudantes e a integração entre a universidade e os polos de apoio presencial. Para o segundo desafio, os indicadores incluíram o funcionamento da versão 2.4 do Moodle, a hospedagem e administração de 869 ambientes e a operacionalização do Sistema de Criação Automatizada de

Disciplinas (SiscAD) (UFSCar, 2016, p. 120). No entanto, a reestruturação da SEaD (terceiro desafio), apesar de ter sido implementada na prática, ainda não foi formalmente normatizada, conforme constatado na investigação.

Nas subseções seguintes, a análise das relações entre a UFSCar e seu campo organizacional continua, mas com foco específico no Sistema UAB. Considera-se que foi a partir da parceria firmada com a UAB que as ações para a incorporação sistemática da modalidade começaram a ser desenvolvidas na UFSCar.

3.3. Ações iniciais e adaptações estruturais: sobre a parceria UAB-UFSCar

A incorporação da EaD na UFSCar exigiu ações iniciais e adaptações estruturais significativas para integrar a modalidade ao ambiente universitário. O processo, impulsionado pela adesão ao Sistema UAB, foi marcado pela criação de unidades administrativas específicas, desenvolvimento de políticas institucionais e reestruturação de processos acadêmicos e administrativos. Essa adesão da UFSCar à UAB ocorreu em 2005, quando foi lançado o Edital UAB1.

Na ocasião, a reitoria convidou todos os departamentos da instituição para discutir a questão e formar grupos interessados na oferta dos cursos. Além disso, criou-se uma comissão de especialistas para articular as condições da participação da UFSCar no Sistema UAB (UFSCar, 2009a). Segundo o Participante J, o convite a toda a comunidade acadêmica foi um diferencial da UFSCar, possibilitando uma proposta pedagógica mais interessante, densa e institucional. Em quase todas as outras instituições que aderiram à UAB, seguiu-se outros encaminhamentos e/ou processos.

Com base na perspectiva institucional de Selznick (1971), compreende-se que o processo de consulta aos departamentos é consistente com os valores da UFSCar quanto à gestão democrática e à oferta de ensino público e gratuito de qualidade. Além disso, a adesão à UAB demonstra a busca por legitimidade no campo da educação superior após as mudanças introduzidas pela reforma da década de 1990, conforme evidenciado no Relatório de Atividades de 2013:

A inserção da UFSCar no Sistema UAB, aprovada pelo Conselho Universitário por meio da Resolução nº 520, de 7 de julho de 2006, aconteceu em consonância com seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), seu compromisso histórico com a oferta de ensino público, gratuito e de qualidade, e a busca pela garantia de condições de acesso e permanência na universidade para estudantes de diferentes origens e estratos sociais. ... A UFSCar busca responder, de um lado, às demandas de formação de profissionais competentes e, de outro, atender aos anseios de uma realidade social pautada pela exclusão (UFSCar, 2014b, p. 58).

O trecho deixa claro o argumento de que a EaD atuou como elemento-chave na reforma do ensino superior dos anos 1990, expandindo vagas, interiorizando cursos e formando profissionais competentes. Outro excerto esclarecedor:

A proposta inicial de criação do curso Bacharelado em Sistemas de Informação a distância teve três motivações principais: (i) Colaboração com a iniciativa governamental de ampliação do ensino superior com a UAB; (ii) Formação de recursos humanos em uma área técnica com alta demanda e crescimento; e (iii) Facilidade na articulação das competências necessárias junto aos departamentos envolvidos (UFSCar, 2010b, p. 8).

Dos cinco cursos oferecidos pela UAB-UFSCar, apenas as duas licenciaturas (e inicialmente era apenas Pedagogia) estavam nas prioridades do Decreto nº 5.800 (2006). Mesmo sem impedimento para propor cursos em outras áreas, houve negociação entre a UFSCar e o MEC para firmar a parceria, como explica o Participante F.

Assim, acreditamos que eles [MEC] não queriam interferir na autonomia da universidade, mas queriam ver como ela se organizaria para fazer isso... A modalidade não era bem aceita no âmbito público, então eles deixaram as universidades fazerem o que propuseram (Participante F).

A pesquisa revelou, também, que a parceria com o Sistema UAB resultou na atribuição de vagas para a UFSCar contratar docentes e técnico-administrativos. O Participante K menciona essa promessa de que a adesão ao Sistema UAB possibilitaria trazer mais professores para a instituição. O Relatório de Atividades de 2008 (UFSCar, 2009b) indicou que a instituição já havia recebido aproximadamente 16 vagas para professores e oito para técnicos, posteriormente alocados na SEaD. Em etapa futura, outras vagas docentes foram recebidas, sendo a totalidade das vagas distribuídas para os departamentos envolvidos com os cursos de graduação da UAB-UFSCar. Podemos dizer que essa parceria nasce em prol da EaD, mas é interpretada como uma forma de conseguir vagas docentes para ampliar também os cursos já existentes. A esse respeito, Lima (2014, p. 24) esclarece que, por meio da criação do Sistema UAB, “foram autorizadas vagas de professores para as IES federais para a EaD (Portaria nº 854/2006)”.

A participação da UFSCar no Sistema UAB e a criação dos cursos de graduação a distância foram aprovadas pela Resolução ConsUni nº 520, de 7 de julho de 2006, que deixa claro que os cursos foram criados como contrapartida aos recursos fornecidos pelo governo federal. Além disso, o Relatório de Atividades (UFSCar, 2014b) enfatiza a busca por legitimidade ao relacionar os cursos EaD aos Decretos nº 5.622 (2005) e nº 5.800 (2006).

Na próxima subseção, serão discutidas as primeiras ações decorrentes do início da institucionalização da EaD na UFSCar.

3.4. Ações Iniciais para a Institucionalização da EaD na UFSCar

Após estabelecer a parceria com o Sistema UAB, a UFSCar criou uma Comissão de Implantação para iniciar o núcleo de EaD, que mais tarde se tornaria a SEaD. A comissão era composta inicialmente por representantes da reitoria e da SIN, responsável por toda a parte de infraestrutura tecnológica da UFSCar. Antes dos cursos da UAB-UFSCar, a SIN era responsável também por integrar tecnologias no processo educacional. Esse grupo era presidido pela reitoria da instituição, mas a SIN desempenhou um papel fundamental, mais prático, executivo e de mediação das ações e conflitos, até a criação da SEaD, coordenando propostas de cursos para o MEC, preparando os professores no uso do ambiente virtual de aprendizagem (Moodle) e criando ambientes para os cursos a distância (UFSCar, 2007).

A primeira iniciativa da Comissão de Implantação foi a realização de um concurso público para contratar docentes com experiência em gestão da EaD, que se juntariam a professores já efetivos na comissão (Participante C; Participante J). Inicialmente, apenas um docente foi nomeado, seguido de outros dois. Sendo uma ação de inteligência estratégica, essa Comissão de Implantação exerceu um papel preponderante para o bom andamento das ações iniciais de EaD na UFSCar e, inclusive, para respaldo das iniciativas promovidas por professores especialistas em EaD, ainda recém ingressos na instituição (e, portanto, ainda com pouco poder de voz e influência). O participante J argumenta que a Comissão de Implantação foi preponderante para a qualidade da EaD na instituição, atuando como uma espécie de escudo na relação entre os docentes e setores envolvidos.

Segundo o Relatório da CPA (UFSCar, 2009a), o grupo era composto por um professor especialista em Gestão da EaD, duas professoras especialistas em elaboração de materiais didáticos e em tecnologias educacionais, além uma professora já antiga na instituição, especialista em processos de *feedback* e tutoria.

Inicialmente, os professores não foram vinculados a departamentos, sendo alocados na Pró-Reitoria de Graduação (ProGrad) e, posteriormente, na SEaD (UFSCar, 2007). Esses quatro docentes atuaram na ProGrad, em parceria com a SIN, apoiando pedagógica e tecnicamente a implantação dos cinco cursos aprovados no âmbito da UAB, seguindo procedimentos institucionais para garantir a qualidade (UFSCar, 2007). Como observa Selznick (1971), esse grupo exerceu liderança, orientando o processo que poderia ocorrer de forma mais aleatória ou depender de circunstâncias históricas.

A decisão de alocar os docentes na ProGrad permitiu a formação de uma equipe multidisciplinar dedicada exclusivamente à modalidade EaD. O Participante F destacou que essa decisão deu mais liberdade para

implementação, pois, se vinculados a um departamento, os docentes teriam que dividir sua carga horária entre ensino, pesquisa e extensão, nem sempre relacionados à EaD. Posteriormente, as quatro vagas seriam transferidas para departamentos, pois a SEaD, sendo um órgão de apoio acadêmico, não poderia sediar definitivamente esses servidores.

Sob a ótica da Teoria Institucional, a Comissão de Implantação, especialmente após a entrada dos docentes, desempenhou o papel de *champion* (Tolbert & Zucker, 1999) na institucionalização da EaD. O grupo trouxe legitimidade cognitiva ao arranjo organizacional e contribuiu para a elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos.

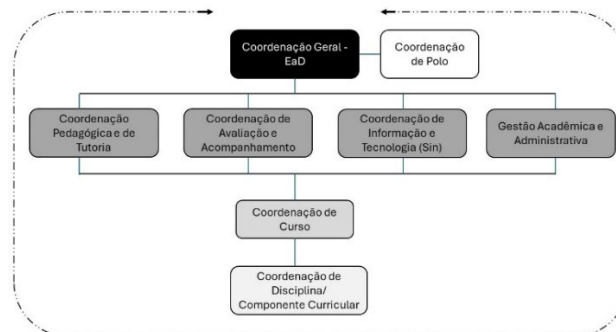
Uma das primeiras frentes de trabalho dos gestores foi estruturar protocolos e procedimentos para a oferta de cursos. Houve também a necessidade de organizar vestibulares para a seleção de estudantes, com o primeiro processo seletivo dividindo as vagas para entradas no segundo semestre de 2007 e no primeiro de 2008 (Participante J). Desde o começo das atividades, os gestores também se dedicaram à formação de professores e outros profissionais envolvidos, como tutores, coordenadores de polo e *designers* instrucionais. A formação foi oferecida continuamente, sendo aberta ao público em geral, no caso dos tutores (Participante J).

No entanto, mesmo durante a fase de *habituação* (Tolbert & Zucker, 1999), houve resistência de alguns professores em aceitar ministrar disciplinas para os cursos EaD. O Participante F afirmou: “Houve um processo muito difícil de sensibilização e convencimento da primeira equipe de professores para trabalhar nas disciplinas de abertura dos cursos. Investimos pesado na formação docente, mas ainda enfrentamos resistência”.

Entre 2006 e 2008, um novo arranjo organizacional foi criado, embora ainda não fizesse parte da estrutura da universidade. A Figura 1 mostra como a gestão da EaD na UFSCar foi inicialmente estruturada.

Figura 1.

Estrutura organizacional básica do sistema gestor da UAB-UFSCar



Fonte: Adaptado de UFSCAR, 2009a, p. 226.

A Coordenação Geral era responsável pelo processo político-pedagógico e administrativo-financeiro das ações da UAB-UFSCar. Outras coordenações incluíam parte Pedagógica e de Tutoria, Avaliação e Acompanhamento, Informação e Tecnologia, Acadêmica e Administrativa, de Curso, Disciplina e de Polos (UFSCar, 2009a). A operacionalização desse arranjo foi facilitada pela entrada de servidores técnico-administrativos, provenientes da parceria com a UAB. Eles contribuíram para expandir a nova estrutura e, eventualmente, estabelecer a SEaD (Participante H).

Em 2008, a SEaD foi formalmente estabelecida pela Resolução ConsUni nº 617, juntamente com o Conselho de EaD. O conselho definiria e acompanharia a política de EaD na UFSCar, enquanto a SEaD executaria as políticas, apoiando a implementação de ações e garantindo a qualidade do material didático (UFSCar, 2008).

Importante notar que, no início, as ações da SEaD se confundiam com as atividades para viabilizar os cursos da UAB, mas a secretaria ganhou contornos próprios ao longo do tempo, apoiando as iniciativas do Sistema UAB e as outras atividades de EaD da instituição (Participante H).

Em 2008, a UFSCar obteve seu credenciamento experimental para oferecer cursos a distância, confirmado em 2010 pelo credenciamento pleno. As regulamentações seguiam os procedimentos dos cursos presenciais, vinculando-se ao Conselho e à ProGrad (UFSCar, 2011). Assim, conforme Chaquime (2019), também na UFSCar, o Sistema UAB representa a política educacional que mais intensamente promoveu, até o momento, a inserção da EaD nas instituições públicas de ensino superior, iniciando a institucionalização da modalidade.

Em síntese, impulsionada pela adesão à UAB, a UFSCar seguiu integrando sistemicamente a EaD à sua estrutura organizacional, especialmente no que diz respeito à incorporação da modalidade nas normativas e políticas institucionais. No entanto, no que se refere à cultura organizacional, pode-se dizer que a EaD não atingiu a fase de sedimentação. Isso porque, a experiência universitária acumulada não foi suficiente para tornar a EaD uma alternativa viável para a continuidade do processo educacional na pandemia e, no PDI atual, vigente até 2028, a modalidade ainda aparece restrita à oferta de cursos de pós-graduação e cursos de aperfeiçoamento, conforme será discutido na seção seguinte.

4. A institucionalização da EaD na UFSCar: reflexos da pandemia e perspectivas

A pandemia que atravessou a história humana entre o final do ano de 2019 e maio de 2023 impôs o isolamento social e, no âmbito da educação, inseriu, forçosamente,

estudantes e professores de todos os níveis educacionais em processos de ensino-aprendizagem mediados por tecnologias, digitais ou não. Desse modo, a educação remota (Araújo et al., 2024) generalizou-se como forma de manter a educação formal em escolas e universidades ao redor do mundo durante o período de crise sanitária.

A pesquisa documental sobre as ações da universidade nesse período revelou a publicação de alguns documentos norteadores, no ano de 2020, que denotam a interação da UFSCar com o campo educacional estabelecido à época. Tais documentos foram organizados no Quadro 3.

Quadro 3

Documentos³ publicados pela UFSCar no início da pandemia

Documento	Descrição
Portaria GR nº 4.370, de 14 de março	Estabeleceu a suspensão das aulas e atividades curriculares a partir de 16 de março de 2020
Portaria GR nº 4.371, de 15 de março	Trouxe orientações acerca do replanejamento de atividades administrativas, bem como procedimentos laborais
Portaria GR nº 4.380, de 20 de março	Prorrogou, por tempo indeterminado, a suspensão de aulas e atividades curriculares e administrativas
Resolução nº 319, de 27 de março	Suspendeu imediatamente os calendários acadêmicos e administrativos dos cursos de graduação presenciais da UFSCar e deixou claro, no parágrafo único do Art. 1º, que nenhuma atividade realizada presencialmente ou a distância durante o período de suspensão seria contabilizada com fins de reposição de aulas/conteúdos

Fonte: Organização própria.

Dentre os documentos do Quadro 3, tendo em vista os objetivos deste artigo, destaca-se que, no terceiro parágrafo do Art. 2º da Portaria nº 4.380/2020, ficou estabelecido que as atividades de cursos de especialização e aperfeiçoamento poderiam ser “conduzidas na modalidade a distância, seguindo as orientações institucionais previstas e em acordo entre o coordenador de curso e alunos participantes” (UFSCar, 2020a). No mesmo documento, Art. 4º, é determinado o “planejamento para possível uso de métodos e ferramentas para atividades de ensino e pesquisa em modalidade remota, com ações a serem formalizadas por meio de normativas próprias.” (UFSCar, 2020a). Fica claro assim, que, embora a universidade tivesse um histórico em relação à modalidade a distância, a institucionalização ainda não havia se sedimentado na cultura da UFSCar, uma vez que não foi recomendada para os cursos de graduação, restringindo-se aos de pós-graduação ou aperfeiçoamento.

³ Os documentos estão disponíveis para consulta em: <https://www.ufscar.br/covid19>. Acesso em: 05 dez. 2024.

Em 27 de julho de 2020, por meio da Resolução COG nº 330, a UFSCar aprovou a oferta de atividades curriculares não presenciais emergenciais de ensino para os seus cursos de graduação durante a pandemia. É importante destacar que o Art. 2º desse documento define que as atividades realizadas por meios virtuais não se configuram como EaD,

mas a um formato de ensino emergencial realizado por meios remotos no qual não se cumprem todos os requisitos necessários para o ensino a distância, embora seja orientado por muitos elementos dessa modalidade, por ser baseado na aplicação das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) para desenvolver ações de ensino e aprendizagem (UFSCar, 2020b).

Às ações de ensino e aprendizagem desenvolvidas nos cursos de graduação da UFSCar durante a pandemia convencionou-se chamar de ensino não presencial emergencial (ENPE). A regulamentação da oferta de atividades curriculares em meios digitais como forma de viabilizar o ENPE foi dada pela Resolução COG nº 331/2020.

Em relação à institucionalização da EaD na UFSCar é possível dizer, a partir da análise dos documentos publicados no período pandêmico, que se buscou uma diferenciação das atividades realizadas por meios digitais, inclusive com o uso de ambiente virtual de aprendizagem e interação síncrona e assíncrona, da modalidade EaD. Pode-se inferir, então, que a institucionalização da modalidade não superou as resistências e não se integrou sistemicamente à cultura da universidade, mantendo-se num estágio de *objetificação*.

Ainda no que diz respeito ao período da pandemia e seus reflexos para a institucionalização da EaD, convém mencionar o PDI 2018-2022, o qual foi elaborado com vistas a reunir os objetivos e metas institucionais para o interstício delineado, embora sua publicação tenha ocorrido somente em 2021. No documento, não obstante esteja explícito que sua implementação cumpre uma exigência legal, é reforçado que a universidade o vê como um norteador da gestão, especialmente “quando a instituição tem que se reinventar em tempos de crise sanitária e econômica tão profundas” (UFSCar, 2021, p. 13). Fica clara, aí, a referência à crise sanitária e às consequências que as mudanças que ocorreriam no campo educacional, no período, se refletiriam na organização da universidade, como de fato se refletiram, conforme discutido acima.

A exemplo do PDI 2013-2017, o PDI 2018-2022 também incorpora o PPI em seu texto e, na seção em que é apresentado, o projeto pedagógico institucional menciona, em quatro de suas diretrizes, a modalidade EaD ao lado da presencial, quais sejam: i) na promoção e valorização do trabalho interdisciplinar e calcado no tripé ensino-pesquisa-extensão; ii) na valorização de metodologias de ensino variadas; iii) no incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias para o ensino

e; iv) na implantação, acompanhamento, avaliação e permanência de ações direcionadas à excelência dos processos de ensino-aprendizagem. Essas menções podem ser compreendidas como um indicativo de que a modalidade está sedimentada na estrutura organizacional.

Vale destacar, contudo, em relação ao PDI 2018-2022, o delineamento de diretrizes institucionais voltadas à EaD na seção que trata das políticas de ensino da UFSCar para o período. Sobre isso, é importante dizer que o documento enfatiza, inicialmente, as normativas do MEC que flexibilizam em até 40% a oferta de carga horária a distância em cursos presenciais⁴, mas explicita que a implantação de cursos na modalidade será apenas de pós-graduação. Logo adiante no texto, contudo, o documento deixa claro que os “cursos presenciais podem introduzir, desde que não ultrapasse 20% (vinte por cento) de sua carga horária total, a oferta de atividades curriculares na modalidade a distância.” (UFSCar, 2021). Ao final dessa seção, o documento esclarece que os cursos na modalidade a distância estão submetidos às normas gerais da graduação.

É importante observar aqui que, embora a universidade tenha institucionalizado a EaD em seus documentos, no que diz respeito à cultura, ainda compreende que a oferta de cursos de graduação se dará somente com fomento externo e não com esforço próprio, o que denota a dependência de recursos advindos do governo federal. Essa observação ganha contornos mais intensos quando se verifica, adiante no documento, a menção à realização de convênios para a oferta de cursos de graduação e de implantação de polos de apoio presencial, reforçando a dependência em relação ao fomento externo para a oferta de graduação EaD.

Ainda em relação ao PDI 2018-2022, é relevante anotar o destaque que é dado à parceria com a UAB como um marco para o crescimento da universidade, para a articulação e o diálogo com a comunidade em que está inserida e, também, para o atendimento das demandas sociais das regiões em que atua (UFSCar, 2021).

Já no que diz respeito ao PDI 2024-2028, documento mais recente, novamente é mencionado o período de crise sanitária e as interações da universidade com o campo em que está inserida e, assim, está descrito que “a instituição tem que se reinventar em tempos de transformações socioeconômicas, culturais e ambientais que impactam a gestão universitária” (UFSCar, 2024, p. 18).

No que diz respeito à institucionalização da EaD, é interessante notar, em relação ao referido documento, o apontamento feito na seção que trata das políticas de ensino, que menciona que as atividades de ensino, sejam elas na modalidade presencial ou a distância, podem ser mediadas por tecnologias com

⁴ Trata-se da Portaria MEC nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais de IES federais.

o objetivo de promover, de maneira flexibilizada, a aprendizagem. Assim, “as atividades podem mesclar espaços físicos e virtuais, com o uso de tecnologias e metodologias apropriadas a cada um desses contextos e finalidades, visando a uma educação flexível que atende a diversos propósitos educacionais.” (UFSCar, 2024, p. 93-94).

Desse modo, evidencia-se que as perspectivas da UFSCar em relação aos processos de ensino-aprendizagem visam romper as barreiras entre educação presencial e a distância no sentido de potencializar os processos formativos a partir da inserção das tecnologias. Quando se relaciona essa observação aos referenciais da Teoria Institucional, pode-se dizer que, caso a universidade efetivamente implemente a educação flexível, a institucionalização da EaD estará sedimentada na cultura organizacional, tendo suplantado todas as resistências e preconceitos a ela dirigidos e favorecendo a emergência de uma educação que, de fato, atenda a todas as pessoas em suas necessidades formativas.

5. Considerações finais: sobre a institucionalização da EaD na UFSCar

As discussões desenvolvidas neste artigo buscaram analisar as interrelações entre a UFSCar e o campo da educação superior na institucionalização da EaD. Este tem sido um processo complexo, moldado por pressões internas e externas que exigiram estratégias inovadoras e reestruturações organizacionais. Primeiramente, a análise enfocou documentos institucionais, como o PDI e o Plano de Gestão, partindo do pressuposto de que, por um lado, esses documentos são ferramentas do campo para avaliar a eficiência das universidades no cumprimento de suas metas. Por outro lado, indicam os valores institucionais através dos quais as universidades se legitimam perante a sociedade.

A análise dos PDIs e Planos de Gestão revelou que a integração da EaD na UFSCar foi incorporada progressivamente na visão estratégica da universidade. Isso corrobora com autores da área, como Ferreira e Mill (2014) e Mill e Veloso (2021). A análise também revelou que a UFSCar já tinha a incorporação sistêmica da modalidade de EaD como parte de sua visão antes mesmo de estabelecer a parceria com o MEC, para ofertar cursos por meio do Sistema UAB. A universidade entendia sua função social de democratizar o acesso ao ensino superior e previa uma política institucional para a EaD em todos os níveis de ensino, bem como nas áreas de pesquisa e extensão, buscando o mesmo padrão de qualidade dos cursos presenciais.

Em seguida, tratou-se das ações iniciais para incorporar a EaD no arranjo estrutural da UFSCar. Destacou-se a inteligência estratégica de formar um grupo

de especialistas em gestão de sistemas EaD, encarregado de liderar a institucionalização da modalidade e proporcionar legitimidade cognitiva devido ao seu conhecimento e experiência. Além disso, o arranjo organizacional para gerir os cursos a distância na UFSCar baseou-se nos parâmetros da UAB, confirmando seu papel indutor na institucionalização da EaD nas instituições públicas de ensino superior.

Por fim, foram analisados documentos do início da pandemia e os PDIS dos períodos 2018-2022 e 2024-2028 visando compreender os reflexos da crise sanitária para a institucionalização da EaD, bem como os rumos que a universidade prevê para a modalidade nos próximos anos. Assim, verificou-se que, mesmo com a experiência acumulada na oferta de cursos a distância, durante o período pandêmico a modalidade só foi viabilizada para a continuidade dos cursos de pós-graduação ou aperfeiçoamento e, para a retomada das aulas na graduação foi proposto o ENPE. No que diz respeito à institucionalização, essas decisões da UFSCar indicam que, naquele momento, a modalidade ainda sofria resistências para inserir-se sistemicamente na cultura organizacional.

Já no que se refere às perspectivas, a análise do PDI 2024-2028 denota um movimento em favor do rompimento das barreiras entre educação presencial e EaD no sentido de promover processos de ensino-aprendizagem abertos, flexíveis e que atendam às diferentes necessidades formativas.

O estudo aponta, então, avanços na institucionalização da EaD na UFSCar, sobretudo na adequação da estrutura organizacional, na busca pela padronização da qualidade dos cursos e na equiparação das modalidades de educação presencial e a distância. Destacaram-se também a preparação e o apoio aos professores e tutores, bem como a integração da EaD nas atividades de pesquisa e extensão, conferindo maior legitimidade à modalidade. Houve, ainda, uma expansão da oferta de cursos para regiões anteriormente com pouco ou nenhum acesso ao ensino superior, democratizando o acesso à educação.

Contudo, foram identificados desafios persistentes, como a dependência financeira de editais governamentais, que dificulta o planejamento estratégico e agrava a falta de sustentabilidade das ofertas; a importância de inovação pedagógica contínua, com o desenvolvimento de práticas mais alinhadas à cultura digital, como metodologias ativas e flexibilidade pedagógica; e a necessidade de superar a resistência à EaD, especialmente entre alguns professores que questionam a qualidade da formação em comparação com os cursos presenciais. Também foram observados desafios relacionados ao investimento contínuo em tecnologias educacionais e infraestrutura digital para atender às necessidades dos estudantes e promover uma aprendizagem significativa.

Como reflexões finais e sugestões para futuras pesquisas e políticas, é importante direcionar esforços para uma melhor compreensão de: avaliação da qualidade na EaD; equiparação das modalidades; adequação dos modelos de polidocência; atenção à precarização do teletrabalho docente; consideração do esforço docente; avaliação da eficácia dos polos de apoio presencial; adequação dos sistemas de gestão institucionais às especificidades da EaD; aprimoramento dos ambientes virtuais de aprendizagem e; promoção de inclusão e diversidade, atendendo a estudantes com deficiência, pluralidades étnicas e regiões remotas. Em relação às políticas públicas para a EaD, destaca-se a necessidade de financiamento sustentável e alinhamento das diretrizes nacionais.

Referências

- Araújo, P. M. C., Barbosa, E. B. L., Chaquime, L. P., Cruz, J. R., Corassa, M. A., Deus, K. B. B. de, Furlani, J. M. S., Malheiro, C., Petter, R. C., Rodrigues, M. C. N., Santos, M. T. P., & Silva, M. G. S. e (2024). Educación remota: una mirada conceptual. In Lima, D. C. B. P., Maenza, R. R., Fonseca, M. A. R. da, & Gámez, M. J. M. (Orgs.), *Concectando el conocimiento: tecnologías y reglamentación de la educación a distancia em Argentina, Brasil, Honduras, México y Mozambique* (pp. 22-26). edUTecNE. <https://ria.utn.edu.ar/items/54dcf8e2-b7a4-4a10-978f-fdfd3cef6b39>
- Arruda, E. P. (2018). Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). *Educação*, 43(4), 823-842. <http://dx.doi.org/10.5902/1984644432607>
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação. Uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto Editora.
- Cardona-Mejía, L. M., Pardo-del-Val, M., & Dasí, A. (2023). Resistencias al cambio en tres programas universitarios de Educación Física en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*, (93), 168-192. <https://doi.org/10.17227/rce.num93-17774>
- Carvalho, C. A. P. de, Vieira, M. M. F., & Lopes, F. D. (1999). *Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações*. [Apresentação de trabalho]. Anais do Encontro Anual da ANPAD (pp. 1-15). ANPAD, Porto Alegre.
- Chaquime, L. P. (2019). O processo de institucionalização da educação a distância na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no período de 2004 a 2018 [Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos]. Repositório Institucional UFSCar. <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/12004>
- Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. (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. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro-2005-539654-publicacaooriginal-39018-pe.html>
- Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. (2006a). 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. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5773-9-maio-2006-542125-norma-pe.html>
- Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. (2006b). Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5800-8-junho-2006-543167-publicacaooriginal-53181-pe.html>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89, abr./jun. 2005. <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>
- Fachin, R. C., & Mendonça, J. R. C. de. (2003). Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In M. M. F Vieira, & C. A. Carvalho (Orgs.), *Organizações, instituições e poder no Brasil* (pp. 29–45). Editora FGV.
- Ferreira, M., & Carneiro, T. C. (2015). A institucionalização da Educação a Distância no Ensino Superior Público Brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. *Educação Unisinos*, 19(2), 228-241. <https://doi.org/10.4013/edu.2015.192.7902>
- Ferreira, M., & Mill, D. (2014). Institucionalização da educação a distância no Ensino Superior público brasileiro: desafios e estratégias. In A. M. M. R. Reali, & D. Mill (Orgs.), *Educação a Distância e tecnologias digitais: reflexões sobre sujeitos, saberes, contexto e processos* (pp. 81–102). EdUFSCar.
- Hardy, C., & Fachin, R. (2000). *Gestão estratégica da universidade brasileira* (2a ed.). Ed. Universidade/UFRGS.
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>
- Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (2004). Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10861-14-abril-2004-531708-norma-pl.html>
- Lima, D. da C. B. P. (2014). 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 e formação de professores nas IES públicas e privadas/CNE/UNESCO.
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165%2011-%20produto-02-estudo-processo&Itemid=30192
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. In W. W. Powell, & P. J. DiMaggio (Orgs.), *El nuevo institucionalismo en análisis organizacional* (pp. 79-103). Fondo de Cultura Económica.
- Mill, D. (2012). A Universidade Aberta do Brasil. In F. M. Litto, & M. M. M. Formiga (Orgs.), *Educação a Distância: o estado da arte* (pp. 280–291). Pearson Education do Brasil.
- Mill, D. (2014). Sobre o conceito de *polidocência* ou sobre a natureza do processo de trabalho pedagógico na Educação a Distância. In D. Mill, M. R. G. de Oliveira, & L. R. C. Ribeiro (Orgs.), *Polidocência na educação a distância: múltiplos enfoques*. EDUFSCar.
- Mill, D. (2018). Educação a Distância. In D. Mill (Org.), *Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância* (pp. 198–203). Papirus.
- Mill, D., & Veloso, B. (2021). Reflexões sobre a institucionalização da modalidade de Educação a Distância. In D. Mill, & G. Santiago (Orgs.), *Gestão da Educação a Distância: uma visão propositiva* (pp. 95-114). SEaD-UFSCar.
- Nascimento, J. P. R. do, & Vieira, M. das G.. (2016). Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(91), 308–336. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000200003>
- Scott, W. R., & Meyer, J. W. (1999). La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias. In W. Powell, & P. J. DiMaggio (Orgs.), *El nuevo institucionalismo en análisis organizacional* (pp. 145-190). Fondo de Cultura Económica.
- Seidler, E. P., Campos, S. A. P. de, & Bichueti, R. S. (2023). Institucionalismo organizacional: abordagem útil para as organizações modernas? *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 16(46), 298-318. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10015959>
- Selznick, P. (1971). A liderança na administração: uma interpretação sociológica. Fundação Getúlio Vargas.
- Selznick, P. (1996). Institucionalismo “velho” e “novo”. *Ciência Administrativa Trimestral*, 41 (02), 270–278.
- Sguissardi, V. (2000). Educação superior: velhos e novos desafios. Xamã.

- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Orgs.), *Handbook de estudos organizacionais* (pp. 196-219). Atlas.
- Universidade Federal de São Carlos. (2004). *Plano de Desenvolvimento Institucional 2004-2008*. <https://www.spdi.ufscar.br/informacao-institucional-1/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi/historico>
- Universidade Federal de São Carlos. (2006). Resolução nº 520, de 07 de julho de 2006. Dispõe sobre a participação da UFSCar no Programa UAB e a criação de cursos de graduação na modalidade a distância. Conselho Universitário. https://www.soc.ufscar.br/consuni/2006/arquivos/extraordinaria-07072006/consuni_deliberacoes_20060707.pdf
- Universidade Federal de São Carlos. (2007). *Relatório Anual de Atividades 2006*. Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais. <https://www.spdi.ufscar.br/arquivos/informacao-institucional/prestacao-de-contas-2/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2006.pdf/view>
- Universidade Federal de São Carlos. (2008). Resolução nº 617, de 09 de outubro de 2008. Dispõe sobre a política de educação a distância e sobre o regimento da Secretaria Geral de Educação a Distância-SEaD. Conselho Universitário. https://www.soc.ufscar.br/consuni/2008/arquivos/169a-reuniao-ordinaria-29082008/deliberacoes_consuni169.pdf
- Universidade Federal de São Carlos. (2009a). *Relatório de Avaliação Institucional*. Comissão Própria de Avaliação. <https://www.cpa.ufscar.br/relatorios/relatorio-de-autoavaliacao-institucional>
- Universidade Federal de São Carlos. (2009b). *Relatório Anual de Atividades 2008*. Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais. <https://www.spdi.ufscar.br/arquivos/informacao-institucional/prestacao-de-contas-2/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2008.pdf/view>
- Universidade Federal de São Carlos. (2010a). *Plano para a gestão da UFSCar 2008-2012*.
- Universidade Federal de São Carlos. (2010b) *Projeto pedagógico do curso de Bacharelado em Sistemas de Informação (BSI). Modalidade Educação a Distância*. <https://www.prograd.ufscar.br/cursos/cursos-oferecidos-1/sistemas-de-informacao/sistemas-de-informacao>
- Universidade Federal de São Carlos. (2011). *Relatório de Autoavaliação Institucional da UFSCar 2010*. Comissão Própria de Avaliação. <https://www.cpa.ufscar.br/relatorios/relatorio-de-autoavaliacao-institucional>

- Universidade Federal de São Carlos. (2013a). *Relatório de Autoavaliação Institucional da UFSCar 2012*. Comissão Própria de Avaliação. <https://www.cpa.ufscar.br/relatorios/relatorio-de-autoavaliacao-institucional>
- Universidade Federal de São Carlos. (2013b). *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI/MEC 2013-2017*. <https://www.spdi.ufscar.br/arquivos/planejamento/pdi-mec/02-planejamento-pdi-mec-ultimo-pdi-mec.pdf/view>
- Universidade Federal de São Carlos. (2014a). *Relatório de Autoavaliação Institucional da UFSCar 2013*. Comissão Própria de Avaliação. <https://www.cpa.ufscar.br/relatorios/relatorio-de-autoavaliacao-institucional>
- Universidade Federal de São Carlos. (2014b). *Relatório Anual de Atividades 2013*. Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais. <https://www.spdi.ufscar.br/arquivos/informacao-institucional/prestacao-de-contas-2/relatorios-de-atividades/relatorio-de-atividades-2013.pdf/view>
- Universidade Federal de São Carlos. (2015). *Plano estratégico para a gestão da UFSCar 2012-2016*. <https://www.spdi.ufscar.br/arquivos/planejamento/plano-estrategico/plano-estrategico-gestao-2012-2016.pdf/view>
- Universidade Federal de São Carlos. (2016). *Relatório de Autoavaliação Institucional da UFSCar 2015*. Comissão Própria de Avaliação. <https://www.cpa.ufscar.br/relatorios/relatorio-de-autoavaliacao-institucional>
- Universidade Federal de São Carlos. (2020a). Portaria nº 4.380, de 20 de março de 2020. Prorroga suspensão de aulas, atividades curriculares e medidas de caráter temporário visando reduzir exposição pessoal e interações presenciais entre membros da comunidade UFSCar. Gabinete da Reitoria. http://www.saci.ufscar.br/data/solicitacao/41653_portaria_gr_4380_suspensa_o_a_ulas_indeterminado.pdf.pdf
- Universidade Federal de São Carlos. (2020b). Resolução COG nº 330, de 27 de julho de 2020. Dispõe a aprovação da proposta do GT Planejamento para a oferta de atividades curriculares não presenciais emergenciais de ensino para os cursos de graduação da UFSCar. Conselho de Graduação. <https://www.prograd.ufscar.br/conselho-de-graduacao-1/resolucoes-cog>
- Universidade Federal de São Carlos. (2021). *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI/MEC 2018-2022*. <https://www.spdi.ufscar.br/informacao-institucional/plano-de-desenvolvimento-institucional-pdi/historico>
- Universidade Federal de São Carlos. (2024). *Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI/MEC 2024-2028*. <https://www.spdi.ufscar.br/informacao-institucional/pdi>
- VELOSO, B., & MILL, D. (2022). Institucionalização da Educação a Distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. *Educação Em Revista*, 38, e33842. <https://doi.org/10.1590/0102-469833842>