

**CONTRADIÇÕES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SISTEMA UAB EM UMA  
UNIVERSIDADE PÚBLICA BRASILEIRA<sup>1</sup>**

CONTRADICTIONS IN THE INSTITUTIONALIZATION OF THE UAB SYSTEM AT A  
BRAZILIAN PUBLIC UNIVERSITY

CONTRADICCIONES EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA UAB EN UNA  
UNIVERSIDAD PÚBLICA BRASILEÑA

Mirella Guimarães Badarane<sup>1</sup> 0009-0008-1073-870X

Cibele Maria Lima Rodrigues<sup>2</sup> 0000-0003-4310-4216

<sup>1</sup>Fundação Joaquim Nabuco – Recife, Pernambuco, Brasil; mirellagbadarane@gmail.com

<sup>2</sup>Fundação Joaquim Nabuco – Recife, Pernambuco, Brasil; cibeledrodrigues@fundaj.gov.br

**Resumo:**

O presente artigo apresenta resultados parciais de uma pesquisa sobre o curso de Licenciatura em Pedagogia da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), ofertado no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O estudo tem como objetivo analisar de que modo as políticas de educação a distância, orientadas por racionalidades neoliberais, reconfiguram o trabalho docente no ensino superior público. A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, com análise documental e entrevista semiestruturada realizada com o coordenador do curso. O texto organiza-se em três eixos analíticos: a articulação entre neoliberalismo e referencial teórico-metodológico; as políticas de educação a distância no Brasil; e o contexto institucional da UFRPE. Com base nas contribuições de Stephen Ball e colaboradores, discute-se o processo de fabricação das subjetividades e suas repercussões nas políticas educacionais e nos contextos locais. Os resultados indicam que a agenda global orienta racionalidades e modos de funcionamento da educação, consolidando políticas que reorganizam o trabalho docente por meio de controle, auditoria, precarização e intensificação. A institucionalização da educação a distância e do Sistema UAB introduziu a polidocência, fragmentando o trabalho docente entre diferentes funções. Embora esse modelo amplie o acesso ao ensino superior, o estudo evidencia contradições relacionadas à precarização das contratações e às dificuldades de acompanhamento do curso semipresencial por parte dos estudantes, enquanto o setor privado permanece predominante na oferta da modalidade no país.

**Palavras-chave:** educação a distância; ensino superior; política educacional.

**Abstract:**

This article presents partial results of a study on the Pedagogy undergraduate program at the Federal Rural University of Pernambuco (UFRPE), offered within the Open University of Brazil (UAB). The study aims to analyze how distance education policies, guided by neoliberal

<sup>1</sup> Esse texto compõe essa seção temática, que integra o Projeto de Pesquisa financiado pelo MCTI/CNPq – Edital n. 16/2004, intitulado *Educação Superior e os processos de privatização na América Latina*, coordenado pela professora Dra. Alda Maria Duarte Araújo Casto (UFRN/UFPB).

rationalities, reconfigure teaching work in public higher education. A qualitative approach was adopted, including document analysis and a semi-structured interview with the program coordinator. The text is organized into three analytical axes: the relationship between neoliberalism and the theoretical-methodological framework; distance education policies in Brazil; and the institutional context of UFRPE. Drawing on the contributions of Stephen Ball and collaborators, the study discusses the production of subjectivities and its effects on educational policies and local contexts. The results indicate that the global agenda shapes rationalities and modes of operation in education, consolidating policies that reorganize teaching work through control, auditing, precarization, and intensification. The institutionalization of distance education and the UAB System introduced polydocence, fragmenting teaching work across different functions. Although this model expands access to higher education, the study highlights contradictions, including precarious employment conditions and the difficulties students face in following the semi-presential course, while the private sector remains predominant in the provision of distance education in the country.

**Keywords:** distance education; educational policy; higher education.

### **Resumen:**

Este artículo presenta resultados parciales de una investigación sobre el curso de Licenciatura en Pedagogía de la Universidad Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), ofrecido en el marco de la Universidad Abierta de Brasil (UAB). El estudio tiene como objetivo analizar cómo las políticas de educación a distancia, orientadas por racionalidades neoliberales, reconfiguran el trabajo docente en la educación superior pública. Se adoptó un enfoque cualitativo, con análisis documental y una entrevista semiestructurada realizada con el coordinador del curso. El texto se organiza en tres ejes analíticos: la relación entre neoliberalismo y marco teórico-metodológico; las políticas de educación a distancia en Brasil; y el contexto institucional de la UFRPE. A partir de las aportaciones de Stephen Ball y colaboradores, se discute la producción de subjetividades y sus repercusiones en las políticas educativas y en los contextos locales. Los resultados indican que la agenda global orienta racionalidades y modos de funcionamiento de la educación, consolidando políticas que reorganizan el trabajo docente mediante control, auditoría, precarización e intensificación. La institucionalización de la educación a distancia y del Sistema UAB introdujo la polidocencia, fragmentando el trabajo docente en distintas funciones. Aunque este modelo amplía el acceso a la educación superior, el estudio evidencia contradicciones, como la precarización de los contratos y las dificultades que enfrentan los estudiantes para seguir el curso semipresencial, mientras que el sector privado sigue siendo predominante en la oferta de educación a distancia en el país.

**Palabras clave:** educación a distancia; educación superior; política educativa.

## **Introdução**

A institucionalização da educação a distância (EAD) tem gerado diversas controvérsias no debate sobre política educacional, permeado por temas como privatização e precarização do trabalho docente. Em primeiro lugar, vale ressaltar que o ensino superior no Brasil é marcado pela crescente expansão do setor privado, alcançando, em 2024, o total de 2.224 instituições, sendo 317 públicas (INEP, 2024). O número de matrículas na EAD em 2024 corresponde a

50,7% do total de matrículas de graduação no país, concentrando-se majoritariamente no setor privado. Enquanto o setor público possui 26,2% do total dos seus ingressantes em curso em EAD e 73,8% em cursos presenciais, esse percentual se inverte no setor privado que concentra 93,8% em EAD e 6,2% em cursos presenciais (INEP, 2024). Esses percentuais referem-se a um total de 4,9 milhões de ingressantes. As informações do Censo ressaltam ainda que, entre 2018 e 2024, houve um aumento de 256% no número de cursos nessa modalidade, sendo 43% desse aumento no sistema público de ensino (INEP, 2024). Chama a atenção a quantidade de ingressantes no setor público; a magnitude do percentual de ensino a distância nesse setor motivou o presente estudo, no sentido de analisar essa realidade em uma instituição federal, considerando o contexto atual do neoliberalismo.

Ao que tudo indica, a primeira regulamentação da EAD ocorreu com o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, posteriormente revogado por legislação subsequente (Brasil, 2005). Seis meses depois, o Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, regulamentou o sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), cujas atividades haviam iniciado ainda em 2005 (Brasil, 2006). Essa legislação foi produzida nos primeiros mandatos do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no contexto do capitalismo, sob a égide do neoliberalismo, em processos de negociação com elites e movimentos sociais, característica marcante de sua gestão. Ao mesmo tempo, o governo buscava cumprir a agenda econômica neoliberal, sem deixar de implementar políticas sociais voltadas à ampliação de direitos e à redução das desigualdades historicamente constituídas. Nesse sentido, a oferta de cursos de graduação a distância tinha como intenção declarada atender às regiões mais isoladas do país.

Mas foi a partir de 2007, com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se processaram maiores avanços na democratização do acesso à educação superior na história do Brasil, sobretudo, no que tange à educação pública. A educação passou a ser concebida como direito público e dever do Estado e, pela primeira vez na história da política educacional, incluiu todas as etapas em uma perspectiva sistêmica, da educação infantil até a pós-graduação. Destacou-se, nesse período, a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) - Decreto nº 6.096/2007 - que modificou o mapa da distribuição das universidades federais por meio de um processo de interiorização sem precedentes. Além de políticas como o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa de Iniciação à Docência (PIBID), que, embora ainda insuficientes, sustentam o discurso do direito à educação, também foram criadas políticas de responsabilização, como provas padronizadas, bem como programas de gestão que eram mais focalizados (Oliveira, 2015; Rodrigues, 2023).

Segundo Ana Oliveira (2021), o número de Instituições Federais passou de 67, em 2001, para 109, em 2017, enquanto o número de matrículas aumentou de 531.634, em 2002, para 1.204.956, em 2017.

Mesmo com a expansão de vagas, o acesso à educação superior no Brasil permanece desigual. O Censo da Educação Superior 2024 indica que apenas cerca de 33% dos concluintes do ensino médio em 2023 ingressaram no ensino superior no ano seguinte, com grande diferença entre as redes de ensino, 64% na rede federal e apenas 27% na estadual (INEP, 2024).

A criação da política de cotas, no Governo Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, surgiu a partir de uma demanda histórica dos movimentos sociais diante das desigualdades socialmente constituídas ao longo do processo de colonização e da colonialidade de poder dele decorrente (Quijano, 2005).

O presente trabalho pretende apresentar um recorte de uma pesquisa sobre o curso de Licenciatura em Pedagogia da UAB na Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). A metodologia incluiu a análise documental das políticas e a entrevista com o coordenador do curso. Ressalta-se que a entrevista foi conduzida mediante anuência livre e esclarecida do participante, conforme aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e em conformidade com as Resoluções nº 466/2012 e nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, sob o parecer consubstanciado nº 7.135.824, CAAE nº 79630624.6.0000.9547.

A análise se baseia no Ciclo de Políticas de Bowe, Ball e Gold (1992). Nesse sentido, o presente artigo se estrutura em três seções, sendo a primeira sobre a articulação entre o referencial teórico-metodológico; na segunda, as políticas de EAD no Brasil e a terceira o contexto de atuação da UFRPE.

### **As ideias neoliberais na política educacional**

A análise das políticas pode ser feita mediante diversas perspectivas teóricas, em maior ou menor grau, os teóricos têm concordando com a existência de influências de uma agenda global (Ball, 2012). Para Stephen Ball (2012), no caso da educação, essa agenda pode ser composta por diretrizes globais (do processo de globalização) formuladas pelos organismos, com ênfase na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tendo isso em vista, organismos internacionais também contribuem para a circulação de políticas, ideias e soluções, moldando a forma como eficiência, competitividade e qualidade são compreendidas nos sistemas educacionais.

Nesse ínterim, Gilneide Lobo e Alda Castro (2023) fazem uma reflexão detalhada sobre essa agenda global e sua influência na expansão do ensino superior, que ocorreu, entre outras razões, em decorrência da atualização da teoria do capital humano, visando ampliar a oferta de mão de obra especializada. Nesse sentido, o ponto de partida é analisar esse processo, que está relacionado com a influência do neoliberalismo e seus postulados articulados às mudanças no capitalismo global. A referência principal é a análise histórica elaborada por Perry Anderson (1995) que apresenta as mudanças ocorridas e as principais proposições do neoliberalismo na Inglaterra e no Chile.

Se por um lado, compreender esse contexto histórico e macro é importante, por outro lado, Ball (2012) ressalta os processos de tradução e interpretação nos contextos nacionais, a partir das relações de poder que se estabelecem nos territórios. E, por essa razão, ressalta a importância das análises de políticas atentarem para a articulação entre a perspectiva macro e a micro.

É nessa perspectiva que a ideia de um ciclo de política ficou conhecida por meio do texto de Mainardes (2006), como uma ferramenta teórico-metodológica para análise, considerando, de forma heurística, as fases de uma política. A interpretação feita por Bowe, Ball e Gold (1992) fornece elementos que traduzem uma releitura do ciclo de políticas tradicional que inclui a formulação, implementação e avaliação das políticas. Nesse sentido, a formulação de uma política pode ter início em uma agenda externa, em uma diretriz internacional que influencie ou obrigue determinadas formas de atuação.

O ciclo de políticas evoluiu de acordo com o tempo, como evidencia o modelo de Bowe, Ball e Gold (1992), em que o primeiro elemento corresponde ao contexto da influência, ou seja, aos espaços em que ocorrem as disputas entre os grupos “para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado” (Mainardes, 2006, p. 51). No contexto da influência, grupos diversos atuam na formulação de um discurso de base para a política. Determinados discursos se tornam dominantes (apesar de não eliminar os outros discursos) e as disputas políticas são constantes.

Sendo assim, Bowe, Ball e Gold (1992) desenvolveram o modelo do Ciclo de Políticas, uma proposta analítica que busca compreender o processo contínuo e interdependente de formulação, implementação e interpretação das políticas educacionais. Essa abordagem destaca que a política não se limita a um momento específico, mas se constitui em um ciclo dinâmico, permeado por disputas, interpretações e reconfigurações. O modelo é estruturado em três contextos inter-relacionados: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática. Essa perspectiva possibilita analisar como as políticas nacionais, ao serem

traduzidas em textos normativos e práticas cotidianas, sofrem disputas, ressignificações e resistências, refletindo o contexto global de diretrizes neoliberais.

O aprofundamento das políticas neoliberais coincide, não por acaso, com a realização da Conferência de Jomtien, organizada pela Unesco em 1990, sob o signo da Educação para Todos. A partir desse marco, a educação passa a ocupar lugar central nos debates do mercado global, integrando a agenda de organismos internacionais como a OCDE.

É bastante profícua a análise de Mário de Azevedo (2021) sobre a farsa neoliberal. De forma resumida, é possível afirmar que os teóricos neoliberais pregam uma suposta livre concorrência em um contexto de concentração de renda, no qual existe uma desigualdade social. E, apregoam as teses do Estado mínimo, mas seus lucros passam pela apropriação de recursos estatais, de diferentes formas (em processos de privatização, terceirização, transferências de recursos públicos por meio de vouchers, dentre outros). Chamaram de flexibilização a perda de direitos trabalhistas e a terceirização, que é a contratação de empresas (como baixos salários e altamente lucrativa) em lugar de contratação direta pelo Estado. O receituário perverso inclui a repressão aos movimentos sociais e sindicais porque não defende a democracia como valor. E além disso, o Estado é acionado para socorrer empresas em crise. Sendo assim, o Estado é mínimo quando se trata de recursos para políticas sociais (no qual são colocados teto) a partir de um discurso de ajuste fiscal, propalado pelas mídias dominantes. E o setor público é tido como ineficiente e seus investimentos são chamados de gastos.

Em países extremamente desiguais, como é o caso do Brasil, a Reforma Gerencial empreendida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso abriu a possibilidade de contratação de empresas terceirizadas, criando uma brecha no princípio constitucional da exigência do concurso público, previsto na Constituição de 1988. Além disso, o discurso da necessidade do ajuste fiscal nas “contas do Estado”, ou seja, o controle do orçamento para políticas sociais, veio acompanhado do chamado gerencialismo, tecnologias de controle do “desempenho” dos servidores públicos - também chamada de Nova Gestão Pública (Oliveira, 2015). O pagamento a partir do desempenho não é novidade para o capitalismo e seu discurso de meritocracia que tenta mistificar as desigualdades que lhe são inerentes. Esse discurso se aprofunda com as métricas de avaliação da lógica neoliberal permeadas por uma cultura de auditoria e fiscalização. Justificando as diferentes formas de pagamento e contratações no âmbito do Estado.

Nas Universidades Federais, esse ajuste se deu a partir da criação de diversas “gratificações”, vinculadas a mecanismos de avaliação do trabalho. Por definição, essas gratificações não eram incorporadas ao salário, o que resultou no do achatamento salarial frente

à inflação, na proliferação de professores substitutos em detrimento da realização de concursos públicos (inclusive com mudanças nas regras do concurso pós-aposentadoria), no baixo investimento, levando ao sucateamento das instituições e ao incentivo à busca por parcerias com empresas privadas, bem como na diminuição drástica de bolsas de estudo, de modo geral, e dos recursos destinados à pesquisa. Além disso, o governo federal criou novos mecanismos de avaliação dos cursos de graduação presenciais, que vieram a se consolidar no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Essas mudanças foram enfrentadas de forma antagônica por meio de longas greves nas universidades federais, que envolveram, inclusive, uma articulação entre sindicatos de docentes e técnicos e o movimento estudantil.

Nesse processo, Stephen Ball (2010) chama atenção para o que ele denomina em seus textos de “performatividade” que está relacionada ao gerencialismo proposto na chamada Nova Gestão Pública. Esse modelo estabelece formas de controle explícitas e implícitas que se tornaram avaliativas e criaram uma lógica de competição. A Reforma Educacional que se insere no discurso de uma Nova Gestão Pública cria uma nova economia moral, modificando o trabalho e as subjetividades docentes por meio de processos de avaliação que levam docentes e gestores à autorresponsabilização pelos resultados.

Além de suas funções oficiais, como respostas à responsabilização, ambos os aspectos principais da performatividade educacional – comparação e mercadorização – estão relacionados ao fornecimento de informação para consumidores dentro do fórum do mercado educacional. E esses são, portanto, também diferentes modos de fazer as escolas e universidades mais responsivas ou ao menos aparentemente responsivas aos seus consumidores (Ball, 2010 p. 45)

Sua centralidade reside na disseminação da lógica do mercado ou empresarial como “narrativa-mestra” que orienta as relações dentro do Estado e entre o Estado, a sociedade civil e a economia. O Estado passa a ser regulador e auditor do trabalho.

Essa mudança provoca também deslocamento da relação entre docentes e seu trabalho. Por meio de tecnologias de poder e convencimento vai instituindo uma conformidade cínica em processos de fabricação individual e institucional. Ball (2010) ressalta que essas tecnologias políticas da reforma da educação “não são simplesmente veículos para a mudança técnica e estrutural das organizações, mas também mecanismos para “reformular” professores e mudar o que significa ser professor” ou seja muda a subjetividade (que fazemos e somos), mudando o campo de estudos nessa temática (Hypólito *et al.*, 2023). Nessa perspectiva é “parte de um longo processo de reinstrumentalização ética no setor público” e leva a tomada de decisão comercial (Ball, 2010, p. 50). Esses processos de reforma também ocorrem por dentro de políticas que democratizam o acesso, contando com a adesão de diversos setores progressistas.

## A expansão do ensino superior e a Universidade Aberta do Brasil

Considerando que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu, em 2003, o governo em um contexto neoliberal, no qual havia a predominância do ensino superior privado, como apontado por Lobo e Castro (2023), sua gestão caracterizou-se por uma transição do discurso neoliberal mais radical para o chamado desenvolvimento social, implementando políticas sociais dentro de um contexto ainda dominado pelo neoliberalismo econômico, com compromisso de manutenção do superávit primário. No campo educacional, a chegada de Tarso Genro (gestão 2004-2005) ao Ministério da Educação representou uma guinada nas políticas educacionais, no sentido de instituir o discurso do Direito à Educação e a redução das desigualdades, fortalecendo a ideia de uma escola republicana. Nesse contexto, em pronunciamentos públicos, destacou-se também a importância da democratização do acesso ao ensino superior e da expansão da rede federal, evidenciando o compromisso da gestão com a ampliação e qualificação da educação superior no país.

Sendo assim, a ampliação do ensino superior foi continuada pelo sucessor de Genro, o ministro Fernando Haddad (gestão 2005-2012), e passou a ocupar um lugar preponderante na agenda das políticas públicas educacionais durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). É nesse ponto que se inicia a análise do contexto da produção dos textos da política, articulando-se com a chamada linguagem do interesse público (Bowe; Ball; Gold (1992). Nessa fase, observa-se a tensão entre os interesses dos grupos dominantes e as demandas sociais mais amplas. É importante reconhecer que os textos políticos podem apresentar contradições internas e ambiguidades, refletindo tanto disputas ideológicas quanto os compromissos estabelecidos entre diferentes atores.

Um dos marcos foi o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, constituiu-se como um dos principais vetores dessa estratégia, articulando a criação de novas vagas, a expansão de campi e a reestruturação acadêmica das instituições federais. O governo também criou programas que favoreceram o setor privado, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criado em 2004 e instituído pela Lei nº 11.096/2005 que fornece bolsas para estudantes de baixa renda estudarem em instituições privadas. Nesse sentido, também ampliou e modificou o financiamento pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Paralelamente, a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 (Brasil, 2006), consolidou um modelo de oferta de cursos a

distância voltado à formação de professores da educação básica e à expansão territorial da educação superior pública, mas que continha, em si, o processo de precarização do trabalho docente.

O processo de expansão foi visto pelo próprio presidente Lula, em discurso em 2010 considerou que realizou o período como de “revolução na Educação”, nas palavras dele, no que tange à “universalização”, à “equidade” e à “garantia da qualidade da educação”, perspectivas que atravessaram as políticas nesse período. De fato, houve um aumento significativo do ensino superior, que Lula descreveu como “nunca antes visto na história” (Oliveira, 2015). Nesse mesmo pronunciamento, o presidente reconhece os feitos, mas demonstra consciência dos embates entre os movimentos sociais e o que chama de “amigos eventuais” ou “amigos do poder”. Destaca que grande parte dos avanços se deve à pressão dos movimentos sociais, agradecendo inclusive às críticas, e enfatiza a necessidade constante de negociação dentro do governo, reconhecendo ainda que poderia ter feito muito mais.

Segundo Lula:

O casamento entre educação de qualidade e valorização do professor tem que ser indissolúvel. O divórcio entre eles resulta no sucateamento das nossas escolas e universidades como, lamentavelmente, cansamos de ver no passado muito recente do nosso país. Por esta razão, ampliamos os cursos de licenciatura na rede pública federal com o Reuni e os institutos federais. **Criamos a Universidade Aberta do Brasil**, o Programa de Consolidação das Licenciaturas, a Bolsa de Iniciação à Docência. (...) Sem dúvida, já avançamos muito na educação infantil, no ensino fundamental e médio, na educação profissional e tecnológica, na educação de jovens e adultos, no ensino superior e na pós-graduação, **mas sabemos que ainda há muito a ser feito** (Lula da Silva, 2010, p. 4-5, grifo nosso)

Esse pronunciamento retrata como o governo Lula enfrentou os embates na construção das políticas. Mesmo enfrentando críticas, propiciou a maior expansão do ensino superior público, a partir do REUNI e da UAB, com o intuito de ampliar o acesso, interiorizar a oferta e diversificar modalidades, sobretudo por meio da educação a distância, ainda que dentro de um modelo centralizado que condiciona a autonomia das universidades públicas às normas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

E, por outro lado, o setor privado também se expandiu de forma significativa, especialmente nos anos 1990, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse contexto, o Censo da Educação Superior 2024 (INEP, 2024) indica que o setor privado é responsável por cerca de 90% das instituições e 79,8% das matrículas de graduação, evidenciando a crescente mercantilização do ensino superior.

E como mencionado anteriormente, mais recentemente, o setor privado tem predominância de cursos superiores na modalidade EAD, sendo 93,8% em EAD e 6,2% em cursos presenciais (INEP, 2024). O setor público possui 26,2% do total dos seus ingressantes em curso em EAD e 73,8% em cursos presenciais. A utilização da educação a distância no ensino superior brasileiro tem desempenhado um papel significativo na sua expansão e massificação sobretudo do setor privado.

Em contrapartida, governos posteriores (Temer e Bolsonaro), alinhados a perspectivas neoliberais, direcionaram o ensino superior às demandas de mercado, restringindo o papel do Estado por meio de medidas como o teto de gastos e a flexibilização regulatória da educação à distância. A EAD avançou de forma significativa a partir do governo golpista de Michel Temer, especialmente após a promulgação do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que flexibilizou as normas regulatórias do setor. Essa legislação ampliou a autonomia das instituições privadas de ensino superior, permitindo maior liberdade para ofertar cursos e expandir sua atuação em diferentes regiões do país, fortalecendo a presença territorial dessas instituições e contribuindo para a expansão do modelo de EAD no contexto do ensino superior privado.

Essa mudança ocorreu no contexto da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, que instituiu o regime do “teto de gastos” que restringiu o financiamento público em geral, e teve efeito direto no orçamento das universidades federais, suspendendo a política de expansão. Esse período, seguido pelo governo de Bolsonaro, caracterizou-se por cumprir à risca a agenda neoliberal, sobretudo, no que tange, à diminuição do financiamento da educação (Barbosa; Rodrigues, 2020).

O governo Bolsonaro possui diferenças significativas em seu discurso neoliberal, mas travestido de “conservadorismo religioso”, aliado a denúncias de corrupção no Ministério da Educação (Rodrigues, 2023). No que tange ao ensino superior, tiveram destaque as falas do Ministro Weintraub que desvalorizavam as universidades públicas e o malfadado projeto Future-se. Além disso, destaca-se o fato da irmã do Ministro Paulo Guedes ter recebido recursos do Ministério da Educação (MEC).

Mais recentemente, a partir de diversas reivindicações de setores profissionais, a EAD recebeu um novo marco legal, no atual terceiro governo de Lula. A promulgação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025 (Brasil, 2025), insere-se nesse contexto de disputas sobre a educação a distância, buscando, por um lado, responder a críticas sociais, sindicais e acadêmicas sobre a modalidade e, por outro, refletindo algumas das contradições históricas da política educacional brasileira. Ainda assim, permanece o problema da descontinuidade das políticas educacionais, que continuam a ser moldadas de acordo com os governos em exercício.

Desde sua criação, há aproximadamente 18 anos, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituída durante o governo Lula como parte de uma política voltada à democratização do acesso ao ensino superior. Desde então, tem funcionado com financiamento próprio, desvinculado da matriz orçamentária das universidades públicas. Assim como ocorreu com o Programa Nacional de Formação de Professores da Educação básica (PARFOR), a UAB foi estruturada como uma iniciativa paralela, sustentada por recursos específicos.

Essa configuração apresenta um aspecto positivo ao aliviar parcialmente os orçamentos já comprometidos das instituições federais de ensino superior. Ao não depender diretamente dos recursos financeiros das universidades, a UAB assegura a continuidade de suas ações mesmo em cenários de restrição fiscal que afetam o sistema público de educação superior de forma mais ampla.

A expansão da educação a distância, mesmo com esse benefício financeiro, implica mudanças profundas na organização do trabalho pedagógico, pois a docência deixa de ser individualizada e passa a ser estruturada de forma coletiva, envolvendo diferentes profissionais responsáveis por funções pedagógicas específicas, o que redefine a compreensão tradicional da docência e evidencia a complexidade do trabalho educacional nesse contexto.

Essa transformação, por sua vez, tem se consolidado no modelo da polidocência, em que a fragmentação e a distribuição das funções docentes entre diversos profissionais. São três figuras principais para realizar o trabalho docente que no curso presencial é realizado por uma pessoa. Em primeiro lugar, uma pessoa define o conteúdo (o plano de ensino), esse seria com o que atende ao critério da autonomia (Tardif; Lessard, 2005). O segundo profissional é o professor formador, responsável por organizar o trabalho pedagógico dos tutores, funcionando como uma espécie de coordenador pedagógico. Por fim, os tutores realizam a interação direta com os estudantes, considerada por Tardif e Lessard (2005) a principal característica do trabalho docente, envolvendo acompanhamento e avaliação. O surgimento dessa forma de organização da polidocência na EAD é um caso exemplar no qual pessoas diferentes realizam parte do trabalho docente de forma a não terem o controle do trabalho e seu “produto”, como um tipo de alienação, mudando suas subjetividades, como aponta Ball (2012) em suas análises. Isso porque embora o tutor tenha um trabalho considerado relevante ele é que recebe menor pagamento, nem sempre considerado como docente. Nesse sentido, processa-se a divisão do trabalho capitalista no qual o trabalho intelectual é mais valorizado do que os demais (Frigotto, 2023). Por outro lado, o professor conteudista também não tem domínio sobre a tradução e interpretação do que produziu no seu trabalho. Esses postos de trabalho podem ser ocupados

por servidores ou pessoas que já tenham outro emprego e acarretarão a intensificação do trabalho docente, tendo em vista, a possibilidade de ser um trabalho com horário flexível.

Em tese, poderia ser um trabalho feito de forma colaborativa e cooperativa, mas na prática favorece a precarização do trabalho, caracterizada pela perda de autonomia, pela racionalização das atividades segundo uma lógica gerencialista e pela redução de custos operacionais.

Essa lógica empregada em instituições privadas que visam apenas o lucro ainda tem efeitos mais perversos. Nesse sentido, o produtivismo tem reconfigurado a docência, intensificando as demandas, fragilizando a autonomia profissional e submetendo os professores a pressões que refletem a diminuição de direitos no campo educacional (Frigotto, 2023).

Entretanto, esse modelo de financiamento tem imposto limites à plena institucionalização da UAB no interior das universidades, uma vez que inviabiliza a abertura de concursos públicos e a contratação regular de profissionais. A manutenção do programa sob um regime de excepcionalidade, apoiado em normas flexíveis e temporárias, evidencia uma orientação alinhada às reformas de caráter neoliberal, nas quais o Estado se desobriga de garantir vínculos laborais duradouros e de consolidar estruturas permanentes de oferta educacional.

Esse cenário evidencia as contradições do financiamento e a estrutura organizacional da educação superior pública, de modo a implementar mecanismos que assegurem a sustentabilidade, a continuidade e a qualidade da educação a distância (Preti, 2009). Da forma como está posta, a universidade tem adotado a precarização do trabalho docente como regra, sem a realização de concursos públicos para a constituição de quadros permanentes. Além disso, ainda há fragilidades da gestão acadêmica regular, o que enfraquece a autonomia e a consolidação das universidades públicas, bem como um certo isolamento da UAB em relação aos cursos presenciais.

Nesse debate, Pesce (2007) analisa as contradições do processo de institucionalização da EAD no Brasil, destacando a forte influência de organismos internacionais na organização da educação nacional e os desafios relacionados à continuidade, à qualidade e à integração da modalidade às políticas institucionais.

A seleção de tutores por meio de editais e a concessão de bolsas para docentes que atuam nos cursos são exemplos de práticas que podem reforçar uma agenda de orientação neoliberal. Tal contexto evidencia a necessidade de conferir maior autonomia às universidades públicas, a fim de que possam desenvolver modelos próprios, críticos e alinhados às suas especificidades.

Tendo em vista essas discussões, é possível assinalar, sem pretensão de esgotar o tema, algumas contradições do modelo UAB, como a inclusão de docentes, tutores e demais profissionais em regimes de trabalho sem vínculo empregatício e com remuneração precarizada. Tais aspectos revelam a influência de orientações neoliberais globais no campo educacional público brasileiro, especialmente no âmbito da política analisada, e reforçam a necessidade de protagonismo dos atores educacionais na criação e na gestão das políticas de formação docente, uma vez que são eles que conhecem e vivenciam as demandas emergentes da prática e da realidade educacional.

### **O contexto de atuação na UFRPE**

O contexto de atuação é denominado no ciclo de políticas como contexto da prática e refere-se ao espaço de implementação das políticas, onde elas são reinterpretadas e ressignificadas pelos profissionais da educação. Esse contexto engloba as escolas, universidades e demais instituições, e exige atenção às práticas cotidianas, às resistências, às negociações e às relações de poder que permeiam o processo educativo. De acordo com Mainardes (2006), esse contexto pode ser visto como um microprocesso político, no qual os sujeitos reinterpretam ativamente os textos das políticas para adequá-los às realidades locais e às condições concretas de trabalho.

A pesquisa teve como locus a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). A referida instituição funciona há 113 anos, sua origem data de 3 de novembro de 1912, na cidade de Olinda, a partir da criação das Escolas Superiores de Agricultura e Medicina Veterinária, da congregação de São Bento. Em 1955 ela se torna uma instituição federalizada. Atualmente oferece 55 cursos de graduação, distribuídos nos campi: Recife, Cabo, Belo Jardim, Serra Talhada. Também oferece cursos técnicos de nível médio, concomitantes ao ensino médio ou não, voltados para a formação profissional (Ensino Médio, Técnico em Agropecuária Integrado ao Ensino Médio, Técnico em Administração, Técnico em Agropecuária, Técnico em Alimentos), pelo Colégio Agrícola Dom Agostinho Ikas (CODAI), sediado em São Lourenço da Mata. A UFRPE também conta com um Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) Ariano Vilar Suassuna, de educação infantil, em parceria com a Prefeitura do Recife. De acordo com a página oficial, a UFRPE é “composta por mais de 1.200 professores, mais de mil técnicos e cerca de 17 mil estudantes” (Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2017).

Atualmente, a Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia (UAEADTec) da UFRPE oferece oito cursos de graduação ativos: Bacharelado em Administração Pública, Bacharelado em Sistemas da Informação, Licenciatura em Artes Visuais com ênfase em

Digitais, Licenciatura em Computação, Licenciatura em Física, Licenciatura em História, Licenciatura em Letras e Licenciatura em Pedagogia.

Os cursos são ofertados dentro do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) e utilizam a metodologia semipresencial com encontros presenciais nos polos, aos sábados e acompanhamento diário pelo ambiente virtual Moodle. Para ingressar em um desses cursos, o candidato precisa se submeter ao ENEM, no ano anterior à oferta, uma vez que a UFRPE utiliza a nota do ENEM como mecanismo de ingresso aos seus cursos de graduação.

A entrada não utiliza o Sistema de Seleção Unificada (SISU) mas sim, um edital próprio publicado anualmente pela Pró-reitoria de Ensino de Graduação (PREG) e divulgado amplamente no site e em veículos de comunicação. Conforme o Censo da Educação Superior 2024 do INEP, o Brasil registrou mais de 10 milhões de estudantes matriculados, sendo que a educação a distância superou pela primeira vez a modalidade presencial, com cerca de 5,19 milhões de matrículas (50,7%), contra 5,04 milhões na modalidade presencial (INEP, 2024). Entre os cursos de graduação, Pedagogia destacou-se como o de maior número de matrículas, somando aproximadamente 887.695 estudantes, dos quais aproximadamente 733.253 estavam na modalidade EAD e 154.442 no presencial, evidenciando a predominância da formação docente mediada por tecnologia no país (INEP, 2024).

O Curso de Licenciatura em Pedagogia UAEADTec da UFRPE foi criado por meio da aprovação da Secretaria Geral dos Conselhos da Administração Superior e o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, da Resolução nº 382 de dois de setembro de 2009. Em 2010, o curso iniciou suas atividades, com todas as vagas na modalidade semipresencial.

O curso de Licenciatura em Pedagogia UAEADTec é ofertado, atualmente, em oito polos de apoio presencial: Garanhuns, Gravatá, Jaboatão dos Guararapes, Lajedo, Limoeiro, Pesqueira, Salgueiro e Triunfo.

No que diz respeito aos polos de atuação da UFRPE, a coordenação do curso afirma que os polos do interior possuem poucos alunos e um número diferenciado. Em Salgueiro (região do sertão, cerca de 600 km de distância da capital), são apenas 9 alunos, em uma cidade próxima, Triunfo são 14. E em Jaboatão dos Guararapes, que pertence à Região Metropolitana do Recife (RMR), possui aproximadamente 30. A exigência de encontros presenciais representa um desafio significativo para estudantes residentes em áreas rurais, que precisam se deslocar até os polos urbanos. Essa disparidade entre os polos evidencia a necessidade de reavaliar a política interna da universidade no planejamento e na organização dos cursos, de modo a promover maior equidade no acesso às atividades presenciais. Também deixa o questionamento sobre o projeto inicial de atingir os lugares mais distantes, em um contexto no qual os cursos

de Licenciatura em Pedagogia em formato EAD são a maioria no setor privado.

A gente tem números muito diferentes de alunos em cada polo (...) São coisas que a gente já pensa e políticas institucionais do curso e ações institucionais do curso, para que a gente também consiga garantir que mais alunos possam ter acesso ao nosso curso e eles consigam permanecer. Porque não é só você acessar. É você ter a manutenção desses alunos até a conclusão do curso, né?<sup>2</sup>

O curso está organizado em 08 semestres, com duração total de 04 anos. Ao analisar a proposta da matriz curricular, verifica-se que a UFRPE busca proporcionar vivências em situações de pesquisa, ensino e extensão, sob uma perspectiva crítica. Também inclui práticas pedagógicas, em situações escolares e não-escolares, mas por meio de atividades de pesquisa.

De acordo com o Projeto Pedagógico, o objetivo geral do curso é propiciar uma formação sólida de profissionais do magistério da educação básica, preparando-os para a docência na Educação Infantil e Anos Iniciais do Ensino Fundamental, assim como para a gestão educacional e de processos escolares dos sistemas de ensino, sem diferenças substantivas do curso presencial, que também foi analisado.

Quanto à admissão dos tutores na equipe de EAD, a UFRPE utiliza o processo seletivo simplificado, mas exige a formação específica para cada área porque na perspectiva da Universidade esse também é um trabalho docente, mesmo que ocorra com os limites das funções de cada “figura” (conteudista, formador e tutor). Um professor universitário, atualmente, para ingressar por concurso, em geral, exige-se o mestrado ou doutorado. Para a formação de tutor a graduação é suficiente. Confirma-se aqui a contradição porque os tutores desempenham justamente a parte do trabalho docente que se refere à interação com estudantes:

Sim, o **tutor virtual precisa de uma formação mais específica**, porque ele trabalha de forma mais específica, junto com o professor formador da disciplina. Então, por exemplo, eu que dou uma disciplina que é muito específica das ciências naturais. Então, esse professor, esse tutor virtual, ele precisa ter uma formação específica também nas ciências naturais, ok? Então ele pode ser um **licenciado em biologia** que tem alguma especialização na área de ciências da natureza, ou ele pode ser um licenciado em Biologia, um licenciado em Química, licenciado em Física. Então perceba que o próprio conteúdo daquela disciplina que vai exigir uma formação específica desse, desse tutor virtual. Até porque, por exemplo, é eu, como professor formador dessa disciplina, eu exijo. Vejo algumas questões, algumas discussões, para que ele avalie determinadas atividades que são muito específicas. Então, se eu estou falando de da natureza da ciência, **ele precisa ter uma formação na ciência**. Sim. Se eu estou falando de se eu estou fazendo uma discussão sobre epistemologia, ele precisa ter uma formação na ciência para discutir epistemologia. Se eu estou discutindo, sei lá, e geologia naquela disciplina, ele precisa ter uma formação mínima ou básica em ciências naturais para que ele possa corrigir a atividade, para que ele possa mediar essa aprendizagem ali. Entendeu?<sup>3</sup> (grifo nosso).

<sup>2</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Licenciatura em Pedagogia UAEADTec à pesquisadora, em 2024, Recife.

<sup>3</sup> Mesma entrevista da nota<sup>1</sup>.

A coordenação aponta a coexistência de professores concursados, bolsistas e contratados temporariamente, evidenciando um aspecto contraditório do modelo. Essa flexibilidade, resultante das políticas neoliberais. Nesse sentido:

A gente avançou muito, mas obviamente que está muito longe da gente chegar a uma condição de plena satisfação, né? Eu acho que que começando pelo ponto de vista financeiro, né? Assim, a questão salarial, os benefícios e toda todas essas questões, né? **Quando eu falo da EAD, como eu tenho dois tipos de professores que é o professor da casa, né, que é o professor concursado, né?** Você tem as nossas necessidades que estão muito longe, inclusive de serem plenamente satisfeitas. E você ainda tem o professor bolsista, né? Que é aquele professor que não tem um vínculo formal com a instituição, né? **O único vínculo dele é ele ter passado naquele edital e está cadastrado lá no sistema UAB, né?** E no AVA institucional. Mas, e aí? **Ele tem outras necessidades, entende?**<sup>4</sup> (grifo nosso).

Esse professor temporário não dispõe, por exemplo, da infraestrutura (sala, equipamentos) que a universidade pública oferece aos seus docentes, não pode desenvolver projetos acadêmicos, grupos de pesquisa, ou mesmo fazer parte da organização sindical, ele é mesmo um temporário, com vínculo precário, sem laços para reivindicar direitos. Como afirma Ball (2012), esses sujeitos se submetem como parte desse processo de fabricação institucional e individual. Diante dos baixos salários que caracterizam a profissão docente, a autointensificação do trabalho emerge como uma estratégia de aumento de renda, refletindo as pressões advindas das políticas neoliberais. Esse processo não apenas sobrecarrega os profissionais, mas também evidencia como as lógicas de mercado influenciam a organização do trabalho acadêmico e a experiência docente.

Avançando na análise, o coordenador do curso pontua uma análise dos governos e demarca a diferença entre os governos do PT e os demais. Critica duramente o governo Bolsonaro a quem atribui o adjetivo de “trevas”.

Nesse ano melhorou bastante porque houveram mudanças muito significativas na Capes, no sistema UAB, né? **Mas assim, e os últimos quatro anos foram quatro anos de trevas e bem difíceis, né?** Assim é.<sup>5</sup> (grifo nosso).

E admite a crítica ao formato da EAD, mas ressalta que o formato é semipresencial porque tem os tutores nos polos que fazem o acompanhamento presencial. Muitas questões precisam ser repensadas. Assim:

E a gente ainda vem sofrendo com esses últimos quatro anos. Então, por exemplo, você percebe inclusive nas últimas notícias **uma crítica muito ferrenha às licenciaturas no formato a distância. Sim, né? Embora o nosso formato não seja 100% à distância. Semipresencial.** Mas você vê a sociedade, inclusive o próprio

<sup>4</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Licenciatura em Pedagogia UAEADTec à pesquisadora, em 2024, Recife.

<sup>5</sup> Mesma entrevista da nota<sup>3</sup>.

MEC, inclusive a própria, CAPES contradizendo todo o trabalho que vem sendo desenvolvido. **Então você tem uma série de questões que precisam ser repensadas.** Externas que impactam o nosso trabalho. Então perceba, é muito difícil você trabalhar no nível que a gente trabalha.<sup>6</sup> (grifo nosso).

No caso da UAB, existe ao menos um fórum de discussão interinstitucional para debater as questões mais complexas da política nacional, ressaltando que as políticas necessitam de maior financiamento.

É. E articular essas negociações externas, porque são negociações, né? Aí você tem a negociação em nível estadual, em nível institucional e interinstitucional, você tem as negociações nacionais. Então, por exemplo, o nosso coordenador da UAB, ele faz parte de uma comissão nacional que vai pensar esses editais, que vai pensar políticas para a educação a distância pública. Entendeu? E tudo isso aí. Os resultados que eles obtêm em nível nacional eles trazem para a unidade, para que a gente discuta na unidade, retorne para a política nacional. Então perceba que é tudo uma negociação. Sim, né? E é. A capacidade de articulação é o nosso principal desafio, porque hoje a EAD pública, ela move muitas questões e ela move muitas pessoas. Ela envolve o trabalho de muita gente. **E aí é preciso a gente pensar e investir financeiramente, orçamentariamente e em políticas, em políticas voltadas especificamente para EAD.** Sim. E para que a gente melhore o trabalho da gente, né?<sup>7</sup> (grifo nosso).

O financiamento para o pagamento dos profissionais é enviado pelo Sistema UAB para as despesas de gestão da EAD. Todavia, a legislação federal de normatização das funções da tutoria não se apresenta com ampla transparência.

Na prática, a adoção de cortes orçamentários severos e o famoso “teto dos gastos” impôs às Universidades Federais e ao programa UAB mais desafios e lacunas, já que ainda não foi possível repor os patamares de financiamento existentes nos governos anteriores do presidente Lula. A redução significativa de recursos comprometeu o funcionamento e a expansão do ensino superior público federal. Mesmo assim, a conclusão do coordenador é inequívoca: os piores anos foram do governo Bolsonaro, por razões já elencadas ao longo do texto.

## Conclusão

A análise realizada evidencia que a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), ocorre em um contexto marcado pela expansão das matrículas nas universidades públicas, a partir de um discurso de democratização do acesso e, sobretudo, do reconhecimento da educação como direito de todos e dever do Estado. Esse discurso que marcou os governos do Partido dos Trabalhadores também esteve atravessado por relações de poder em que o

---

<sup>6</sup> Mesma entrevista da nota<sup>3</sup>.

<sup>7</sup> Entrevista concedida pelo Coordenador do Curso de Licenciatura em Pedagogia UAEADTec à pesquisadora, em 2024, Recife.

neoliberalismo influenciava a arena política. A partir do governo Bolsonaro, as universidades sofreram corte significativos de recursos, ainda não totalmente recuperados.

O chamado “ajuste fiscal” se apresenta como se fosse uma necessidade imperiosa que impõe restrições orçamentárias, tensões políticas e pressões neoliberais, que impactam diretamente a autonomia e a sustentabilidade das instituições. Nessa arena de disputas, se de um lado, a UAB possibilita que o ensino superior chegue a regiões distantes e a pessoas que não teriam acesso de outra forma, por outro lado, o modelo centralizado de gestão, aliado à precarização do trabalho docente e à insuficiência de recursos, tem limitado a plena institucionalização da EAD, comprometendo tanto a qualidade da oferta quanto sua integração às políticas internas das universidades.

Sob a ótica da instituição pública, em que deveriam imperar valores como autonomia, ética e qualidade, segundo Mill e Veloso (2021), as ações do Sistema UAB não contribuíram de forma efetiva para a institucionalização da educação a distância nas universidades públicas. Um fator contraditório é a contratação precária de alguns profissionais que atuam na docência.

No caso da Universidade Federal Rural de Pernambuco, criada inicialmente com cursos na área das Agrárias, a instituição expandiu sua atuação para as Ciências Humanas, processo potencializado pelo REUNI. Atualmente, a UFRPE conta com quatro campi: Recife, Cabo de Santo Agostinho, na Região Metropolitana, Belo Jardim e Serra Talhada no interior do estado.

Nesse contexto, a UAB funciona como um complemento à atuação institucional, permitindo ampliar a oferta da educação superior em diferentes regiões. A busca por maior autonomia institucional e pela consolidação de modelos próprios de EAD revela-se, portanto, uma resposta necessária diante das restrições externas e das transformações impostas pelo contexto político e econômico. A resistência das universidades, a valorização dos professores e o protagonismo dos atores educacionais são centrais para assegurar a continuidade, a qualidade e a legitimidade da modalidade. Assim, a institucionalização da EAD nas universidades públicas brasileiras configura-se não apenas como um desafio pedagógico, mas também como um processo estratégico e político, imprescindível para o fortalecimento das instituições como espaços de formação crítica e inclusão social.

## Referências

ANDERSON, Perry; BRADY, Kevin; GIDDENS, Anthony. Balanço do neoliberalismo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

AZEVEDO, Mário L. N. Liberalismo, neoliberalismo e educação. *In*: AZEVEDO, Mario **Educação e gestão neoliberal: a escola cooperativa de Maringá – uma experiência de Charter School?** [online]. Maringá: EDUEM, 2021, pp. 71-100. ISBN: 978-65-87626-06-2. DOI: 10.7476/9786587626062.0005. Acesso em: 7 nov. 2025.

BALL, Stephen J. Reforma educacional como barbárie social: economismo e o fim da autenticidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 33-52, jan./jun. 2012 Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/praxeduc/v07n01/v07n01a03.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

BALL, Stephen J. Performatividades e Fabricações na Economia Educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação & Realidade**, [S. l.], v. 35, n. 2, 2010. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15865>. Acesso em: 7 nov. 2025.

BARBOSA, Zenildo; RODRIGUES, Cibele. Construção e desconstrução da política de indução do tempo integral no ensino fundamental. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s. l.], v. 14, n. 48, 2020. DOI: 10.5380/jpe.v14i0.73897. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/73897>. Acesso em: 8 jan. 2026.

BOWE, Richard.; BALL, Stephen.; GOLD, Anne. **Reforming education e changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), dispondendo sobre a educação a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2005. Revogado pelo Decreto nº 9.057/2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro-2005-539654-norma-atualizada-pe.html>. Acesso em: 06 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jun. 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm). Acesso em: 07 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 maio 2025. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2025/decreto/d12456.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12456.htm). Acesso em: 08 nov. 2025.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: regressão social e hegemonia às avessas. **Revista Trabalho Necessário**, v. 21, n. 45, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/59644/34773>. Acesso em: 07 mar. 2024.

HYPÓLITO, Álvaro M.; VIEIRA, Jarbas S.; GARCIA, Maria M. A.; FERREIRA, Márcia O. V. Trabalho docente, profissionalização e identidade: contribuições para a constituição de um campo de estudo. **Educação em Revista**, 2023, [S. l.], v. 19, n. 37, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/45093>. Acesso em: 23 nov. 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2024** – divulgação dos resultados. Brasília: Ministério da Educação/INEP, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/censo-da-educacao-superior/inep-divulga-resultado-do-censo-superior-2024>. Acesso em: 04 nov. 2025.

LOBO, Gilneide Maria de Oliveira; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Agenda global da educação e expansão da educação superior**. Práxis Educativa, Ponta Grossa, v. 18, e21286, 2023. Disponível em: [https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/21286?utm\\_source=chatgpt.com](https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/21286?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 8 jan. 2026.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Discurso do Presidente da República na cerimônia de encerramento da 1ª Conferência Nacional de Educação**. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília, DF, 1º abr. 2010. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/01-04-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-encerramento-da-1a-conferencia-nacional-de-educacao>. Acesso em: 07 jan. 2025.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, n. 27 v. 94, abr. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NGFTXWNtTvXyTcQHcJFyhsJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em 21 jan. 2024.

MILL, Daniel; VELOSO, Braian. Reflexões sobre a institucionalização da modalidade de Educação a Distância. *In*: MILL, Daniel; SANTIAGO, Glauber (org.). **Luzes sobre a gestão da Educação a Distância: uma visão propositiva**. São Carlos: SEaD-UFSCar, p. 95-113, 2021.

OLIVEIRA, Ana L. M. Políticas de educação superior no início do século 21: "os anos dourados" da inclusão social. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 26, ed. 51, p. 53-76, jan-jun 2021.

OLIVEIRA, Dalila A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 132, p. 625–646, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 21 mar. 2024.

PESCE, Lucila. As contradições da institucionalização da educação a distância, pelo estado, nas políticas de formação de educadores: resistência e superação. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n. 26, p. 183-208, jun. 2007. Disponível em: [https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4991/art11\\_26.pdf](https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/4991/art11_26.pdf). Acesso em: 08 abr. 2025.

PRETI, Oreste. **Educação a distância: fundamentos e políticas**. 2. ed. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: E. Lander (org.), *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*, Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 107–130, 2005.

RODRIGUES, Cibele Maria Lima. Um panorama das políticas educacionais no Brasil nos anos de governo do Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma). *In*: UNZUÉ, Martín; PERROTTA, Daniela (org.). **Nuevos desafíos para la educación superior regional: algunas reflexiones desde la Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales**. Buenos Aires: CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 117–149, 2023. Disponível em: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/249051/1/Nuevos-desafios-educacion.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2025.

TARDIF, Maurice; LESSARD, C. **O trabalho docente: trabalho docente elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO. **Institucional**. Recife, 07 ago. 2017. Disponível em: <https://www.ufrpe.br>. Acesso em: 07 nov. 2025.

### **SOBRE A(S) AUTOR/A(S)**

**Mirella Guimarães Badarane**. Mestre em Educação, Culturas e Identidades pelo (PPGECI) da (UFRPE) e da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), participa grupo de pesquisa GPED e pesquisa sobre Políticas Públicas e trabalho docente.

Contribuição de autoria: conceituação, metodologia, investigação, curadoria de dados, escrita – redação original.

Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5349275236788232>

**Cibele Maria Lima Rodrigues**. Doutora em Sociologia pela (UFPE), pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) e professora do Programa de Pós-graduação em Educação, Culturas e Identidades (PPGECI), programa associado entre FUNDAJ e a UFRPE. Lidera o grupo de pesquisa GPED e pesquisa sobre Políticas Públicas e trabalho docente.

Contribuição de autoria: escrita – revisão e edição, supervisão.

Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7130114052014201>

### **Como referenciar**

BADARANE, Mirella Guimarães; RODRIGUES, Cibele Maria Lima. Contradições na institucionalização do sistema UAB em uma universidade pública brasileira. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 22, n. 53, 2026. DOI: 10.22481/praxisedu.v22i53.18677.