



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A Gestão do Conhecimento e os Novos Modelos de Universidade

Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
3, 4 e 5 de dezembro de 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS E ENSINO SUPERIOR BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ESTRUTURAÇÃO E DOS DESAFIOS APRESENTADOS À GESTÃO DA EAD

Ariel Behr

Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul - Ufrgs
BEHR.ARIEL@GMAIL.COM

Camila Furlan Da Costa

Universidade Federal Do Pampa - Unipampa
CAMILACOSTA@UNIPAMPA.EDU.BR

RESUMO

A Educação a Distância (EAD) difunde-se pelo país como uma forma de ampliação do acesso ao ensino superior, tendo um importante papel na interiorização da educação superior no Brasil. O presente estudo tem como objetivo identificar como a EAD está estruturada nas Instituições Públicas Federais e Ensino Superior (IFES). O método utilizado foi uma pesquisa descritiva, coletando dados por meio de uma *survey* direcionada aos Pró-reitores de Planejamento e aos responsáveis dos setores EAD das IFES brasileiras. Os principais resultados evidenciaram que não há uma padronização ou modelo de estrutura dos setores de EAD nas IFES; que os cursos são financiados por recursos externos, principalmente do MEC, através da Universidade Aberta do Brasil; e que o conceito de institucionalização da EAD merece ser revisitado, sendo analisado diante da formalização, do aperfeiçoamento e do alinhamento estratégico dos processos que representam esta institucionalização.

Palavras-chave: Gestão da Educação a Distância. Estruturação. Institucionalização. Instituições Públicas Federais de Ensino Superior.

1 INTRODUÇÃO

Ao observarmos a realidade das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) no contexto educacional, logo é feita a relação com o que usualmente tratamos ao utilizarmos a sigla EAD. A sigla significa ‘Educação a Distância’, mas em muitos casos também chamada de ‘Ensino a Distância’. A mesma sigla, em uma perspectiva mais inclusiva, dá destaque à letra “A”, ficando EAD, e sendo vista como ‘Educação Aberta e a Distância’. Independente da sigla empregada facilmente se percebe que a noção de qual estamos nos referindo é a de uma modalidade de ensino em que professores e alunos tratam de forma mais flexível as dimensões de tempo e espaço, devido ao uso intensivo da internet e das TIC.

Essa modalidade de ensino vem sendo amplamente utilizada no cenário mundial, e no Brasil não é diferente. Segundo dados da ABED (2012) houve um crescimento na quantidade de alunos matriculados em cursos na modalidade EAD na comparação entre os anos de 2010 e 2009, o que foi acompanhado por uma maior quantidade de instituições oferecendo cursos na modalidade neste mesmo período. Essas instituições são públicas, privadas e do terceiro setor,

e oferecem cursos desde o ensino básico até o ensino superior, passando por cursos de aperfeiçoamento, cursos livres e cursos corporativos.

Com a grande adoção da modalidade por instituições de diferentes naturezas, algumas características dos cursos os diferenciam, seja por sua qualidade, pela carga de encontros não-presenciais, ou ainda pelos valores cobrados pelos mesmos. Em instituições públicas de ensino superior hoje são 424 cursos superiores gratuitos oferecidos (e-MEC, 2013). Em especial na realidade pública, existem iniciativas de fomento à EAD, como, por exemplo, o programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) que estimulam a adoção e oferta de cursos na modalidade em instituições públicas, todavia esse fomento altera e cria estruturas de recursos nas instituições, apresentando uma nova realidade de gestão.

Neste contexto, surge inicialmente o desejo por entender *como as universidades se (re)estruturam diante dessa realidade de fomento e de expansão da educação superior?* Assim, definiu-se como objetivo do presente artigo analisar a estruturação da modalidade EAD em Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES). A presente pesquisa se justifica no momento em que se propõe a contribuir com o entendimento das práticas de estruturação da EAD adotadas nas diferentes regiões brasileiras, evidenciando os desafios colocados aos gestores dessas instituições de ensino (MILL et al, 2010).

Para isso, o presente artigo está estruturado em seis partes, sendo a primeira esta introdução. Na segunda e terceira partes são apresentadas as principais referências teóricas que dão respaldo à construção da pesquisa e análise dos dados. Na quarta parte é apresentado o método de pesquisa e na quinta parte são apresentados os resultados e análises dos dados coletados. Por fim, na sexta parte são trazidas conclusões e considerações finais sobre a pesquisa.

2 EAD E EDUCAÇÃO SUPERIOR

A Educação a Distância (EAD) é conhecida na realidade atual como a modalidade de ensino onde é possível que professores e alunos não estejam presentes no mesmo lugar ao mesmo tempo. Além disso, atualmente a EAD também está bastante associada ao uso de Tecnologias de Informação e Comunicação na mediação do processo de ensino e aprendizagem. Nessa perspectiva, o que diferencia a EAD de hoje daquela que era praticada anos atrás são os recursos tecnológicos a disposição das instituições que oferecem essa modalidade de ensino (DIAS; LEITE, 2010).

Muitas obras nacionais e internacionais trazem um resgate histórico dos primórdios da Educação a Distância numa perspectiva evolutiva, ou seja, numa visão onde a fase posterior engloba a fase anterior. Numa visão bem ampla dessas fases Taylor (2001, apud DIAS; LEITE, 2010) diz que a EAD pode ser vista em cinco momentos de sua existência: o Modelo por Correspondência, Modelo Multimídia (assíncrono), Modelo de Teleaprendizagem (síncrono), Modelo de Aprendizagem Flexível (material *online*) e Modelo de Aprendizagem Flexível Inteligente (tirando maior proveito dos recursos da internet e da *web*). Moore e Kearsley (2007, p.34) também destacam cinco gerações da EAD, porém, além de destacarem os mesmos adventos tecnológicos trazidos por Taylor (2001, apud DIAS; LEITE, 2010) (correspondência, uso do rádio e televisão, e uso da internet), destacam o final da década de 60 e início da década de 70 como uma geração que deu especial atenção à visão sistêmica na “organização da tecnologia e dos recursos humanos, conduzindo a novas técnicas de instrução e a uma nova teorização da educação”. Nesse momento é destacada pelo autor a criação da *United Kingdom Open University* (UKOU), ou também conhecida somente por *Open University*.

Apesar de existirem evidências pontuais do uso da EAD via rádio no Brasil desde a década de 40, somente na década de 60 o governo federal promove uma ação pública

envolvendo a modalidade EAD, desenvolvendo o Movimento de Educação de Base (MEB) visando a alfabetização de adultos via rádio (DIAS; LEITE, 2010). Mas foi então a UKOU a maior influência do surgimento da EAD no ensino superior brasileiro, o que veio acontecer no ano de 1979, quando a Universidade de Brasília (UnB) resolveu encampar o modelo de Universidade Aberta para o Brasil, como afirma Azevedo (2012). Essa iniciativa acabou sendo frustrada, segundo o autor, por conta de ineficiências na distribuição dos recursos que financiariam integralmente esta iniciativa.

Atualmente, como é apresentado no Censo da EAD realizado pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), o Brasil contava em 2010 com mais de 198 instituições trabalhando com EAD, tendo mais de 2 milhões de alunos matriculados em cursos na modalidade naquele ano; estando 6,1% desses alunos matriculados em instituições públicas, 71,9% em instituições privadas e 22% em instituições filantrópicas ou instituições que não informaram seu enquadramento. E também desse montante de alunos, 26,77% são aqueles que estão matriculados em cursos do ensino superior (ABED, 2012, p.9).

O cenário da EAD no Brasil é crescente, todavia ainda são perceptíveis alguns obstáculos ao seu desenvolvimento e a sua implantação com maior amplitude (ABED, 2012). Os principais obstáculos identificados pelas instituições respondentes do Censo da EAD para a implantação da modalidade são, nesta ordem, a evasão de alunos, desafios organizacionais para a adaptação da educação presencial para a modalidade EAD, a resistência dos educadores à modalidade e resistência dos alunos à modalidade. Além destes desafios, são destacados no mesmo Censo as vantagens e desvantagens identificadas pelas instituições quando adotam a modalidade EAD em suas atividades. As principais vantagens identificadas, dentre poucas possibilidades de resposta propostas aos respondentes, estão relacionadas à redução de custos e ganho de agilidade na execução dos processos educacionais da instituição; e a principal desvantagem é associada essencialmente à complexidade de implantação e operacionalização da modalidade EAD.

Lidar com essas características em um cenário onde a modalidade EAD está em crescimento remete à necessidade das instituições de definirem com clareza seus objetivos, seu público alvo, sua necessidade de recursos de todas as naturezas; e se planejarem para lidar com os obstáculos, vantagens e desvantagens apresentados. Estes aspectos relacionados à gestão da instituição que atua na modalidade EAD podem ser verificados na seção que segue.

3 GESTÃO DA EAD EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO

As atividades que envolvem a EAD em uma instituição devem ser tratadas da mesma forma que as demais atividades por ela desenvolvidas, sendo estas da mesma forma planejadas, desenvolvidas e avaliadas (DIAS; LEITE, 2010). Falar de gestão da EAD em instituições de ensino, pelo que é apresentado pela ABED (2012), é falar das atribuições do setor responsável pela EAD na instituição. Nessas instituições “o modelo de gestão de EAD pode ser centralizado ou não e ter, como setor, diferentes níveis hierárquicos” (ABED, 2012, p.36). E isso remete então ao fato de que deve existir uma preocupação das instituições de definir quais são as atribuições do setor responsável pela EAD, bem como de encaixá-lo em sua estrutura organizacional, de forma a permitir seu efetivo desempenho.

A definição das atribuições do setor é algo essencial para informar os limites de sua atuação dentro das definições estratégicas da instituição de ensino. Pela amplitude de possibilidades de uso da EAD (no ensino, pesquisa, extensão, capacitação, etc.) a administração geral da instituição de ensino precisa ser explícita a respeito de quem está tentando atender, como e por quê; provendo aos demais administradores os recursos (pessoas, instalações, tempo, dinheiro) para que estes selecionem metas e objetivos factíveis dentro dos limites desses recursos (MOORE; KEARSLEY, 2007).

Como afirmam Mill *et al* (2010) as principais decisões (planejar, organizar, dirigir e controlar) e os principais recursos (instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas) estão visivelmente presentes na gestão da educação em geral e, particularmente, na gestão da EAD. E no sentido do que foi dito, pretende-se trazer o entendimento de que conduzir a gestão da EAD em uma instituição de ensino com hierarquia verticalizada (*top-down*), como é a maior parte das instituições de ensino brasileiras, envolve inicialmente: planejar, desenvolver e avaliar o uso e a destinação de recursos, para que a instituição e seus diversos níveis hierárquicos possam cumprir seus objetivos estratégicos definidos (MOORE; KEARSLEY, 2007; DIAS; LEITE, 2010; MILL *et al*, 2010 ABED, 2012). E não há nenhum mal em uma estrutura verticalizada, porém a instituição tem de saber lidar com essa característica e suas conseqüências como, por exemplo, a departamentalização e a burocratização.

Os conceitos apresentados conduzem a uma visão de que os recursos (de todas as naturezas) são distribuídos pelo dirigente máximo da instituição de ensino aos diversos setores da mesma, inclusive ao setor de EAD. Consequentemente, o gestor do setor de EAD, aplica ou redistribui os recursos para os demais setores a si subordinados, e dessa forma os recursos vão “escoando” pela estrutura organizacional, no cumprimento de seus objetivos. E esta lógica remete o presente artigo ao seguinte questionamento retórico: quem faz gestão de EAD em uma instituição de ensino? O que se depreende é que a gestão da EAD é realizada em todos os níveis da estrutura organizacional e por seus diversos atores, atuando em todas os processos que empreguem recursos da instituição para atender aos objetivos estratégicos da mesma.

4 MÉTODO

Para o desenvolvimento deste estudo, quanto à natureza dos dados, optou-se por uma abordagem quanti-quali, uma vez que o instrumento de coleta de dados foi construído com questões abertas e fechadas, visando análises descritivas e interpretativas. Rotulada, referente aos seus objetivos, como descritiva, a pesquisa pretende descrever a estruturação da EAD das Universidades federais brasileiras. Adotou-se o método *survey*, para a realização do estudo (HAIR JR. et al., 2005).

No Brasil existem, atualmente, 63 universidades federais, que compõem o universo deste estudo. Foram elaborados dois instrumentos de coleta de dados e enviados para os Pró-Reitores de Planejamento e para os responsáveis pelo setor de EAD nas instituições pesquisadas. Devido à localização geográfica das universidades federais abrangerem todo o território nacional, optou-se pela aplicação do questionário por meio eletrônico, utilizando o Google Drive para tanto. Os links para os questionários foram enviados por e-mail aos responsáveis por cada setor nas Universidades. Os questionários foram estruturados com questões dicotômicas, de múltipla escolha, semi-abertas e abertas. A Tabela 1 mostra a região das universidades respondentes e a proporção obtida em relação ao número de universidades na referida região.

Tabela 01: Frequência e localização das IFES respondentes

	Pró-Reitor	Setor EAD	Total de IFES
CO	40,0%	80,0%	5
N	30,0%	40,0%	10
NE	27,8%	33,3%	18
S	18,2%	27,3%	11
SE	26,3%	31,6%	19
Total	27,0%	39,7%	63

Fonte: dados da pesquisa

Os dados quantitativos foram analisados através da estatística descritiva e análise de conteúdo foi utilizada para o tratamento dos dados qualitativos. A taxa de retorno no grupo de Pró-reitores foi de 27,0% e dos responsáveis pelo setor de EAD 39,7%.

5 RESULTADOS

Na presente seção são apresentados os principais resultados sobre a estruturação, as formas de fomento e financiamento, a visão de institucionalização e os desafios apresentados à EAD nas IFES; a partir da pesquisa empírica realizada junto às universidades federais brasileiras. Quando necessário à apresentação dos resultados, os sujeitos da pesquisa são apresentados por siglas, sendo “PR<número>” os Pró-Reitores de Planejamento, e “RSEAD<número>” os Responsáveis pelo Setor de EAD. O número indicado refere-se ao ordenamento de acordo com a data de envio do instrumento de pesquisa.

5.1 Estrutura para EAD

A EAD nas instituições Federais de Ensino Superior é uma modalidade recente. O Gráfico 1 apresenta em que período a Universidade foi credenciada junto ao MEC para oferta de cursos na modalidade EAD e em que ano elas foram credenciadas junto à Universidade Aberta do Brasil (UAB). Os dados evidenciam que o credenciamento foi intensificado a partir de 2005, quando foi criada a Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Sistema UAB é uma política de Gestão da Educação Superior que promove a criação de polos de ensino superior em municípios brasileiros descolados dos grandes centros, visando a concretização da expansão do Ensino Superior através da EAD definida no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). As IFES devem concorrer aos editais promovidos pela Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC e a Diretoria de Educação a Distância - DED/CAPES. Estes editais definem quais são os cursos que deverão ser ofertados pelas Universidades Federais, que devem criar junto às prefeituras locais polos de EAD. Os credenciamentos iniciais na UAB se deram, 76,5% via graduação, e 23,5% via especialização.

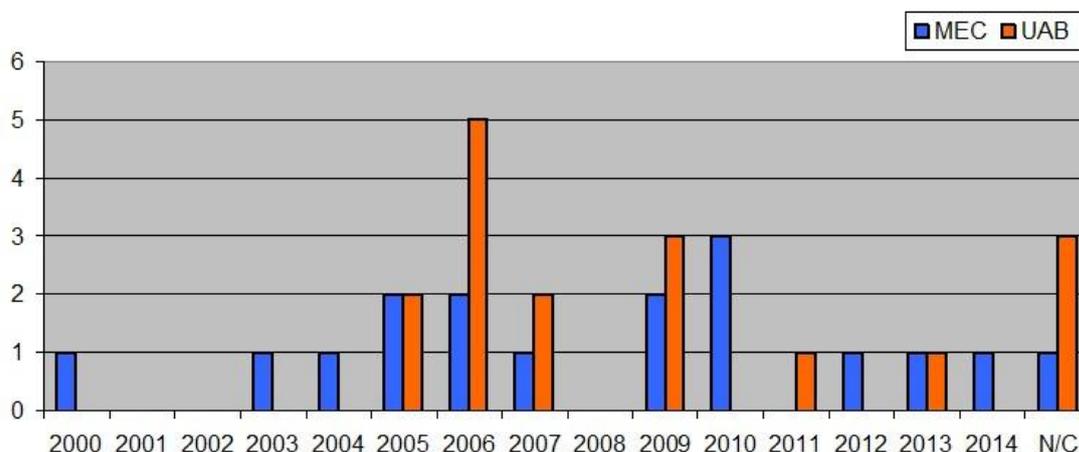


Gráfico 01: Credenciamento junto ao MEC e UAB

Fonte: Dados da Pesquisa

Não há um modelo de gestão padrão na estruturação dos Setores de EAD nas IFES. Quanto à denominação, foram encontradas diversas formas, tais como: Coordenadoria/Núcleo/Departamento de Educação a Distância Núcleo de Ensino a Distância Diretoria de Educação Aberta e a Distância; Centro de Educação Aberta e Continuada Centro Integrado de Aprendizagem em Rede; Núcleo de Interiorização e Ensino à Distância; Universidade Aberta do Brasil da Universidade X; Coordenação de Educação Mediada por

Tecnologias da Informação e Comunicação; Coordenação de Integração de Políticas e Educação a Distância. Uma respondente afirmou que “a Universidade não possui um setor específico para EAD, na medida em que a modalidade a distância tem paridade com a presencial e está vinculada aos institutos e faculdades que ofertam os cursos.”

Todas as os setores das universidades respondentes possuem um pagina da *web* que dispõe de informações sobre as normas de EAD; cursos ofertados; e informações sobre as vagas disponibilizadas. O setor de EAD das federais, na hierarquia das universidades, está vinculado às seguintes unidades: reitoria em 44,83%; pró-reitorias em 41,38%; unidade acadêmica autônoma em 10,34%; e vice-reitoria em 3,45%. Este dado permite auferir que a EAD é estratégica para as universidades, dado que grande parte das universidades mantém o setor vinculado diretamente à reitoria e às pró-reitorias. Outro fato que chama a atenção é que em somente 10,34% das universidades ela consiste ~~um~~ em uma unidade autônoma com *status* de pró-reitoria.

Os respondentes informaram que em 36,0% das universidades não há um conselho para definir e avaliar as ações de EAD e em 64,0% das universidades ele está constituído. Nas universidades que ele está constituído, o conselho é estruturado basicamente por docentes e coordenadores dos cursos envolvidos nas ações de EAD, representantes das unidades e coordenadores dos programas da UAB. Observa-se que em apenas 18,8% daquelas que afirmaram possuir um conselho prevê a participação discente nos órgãos colegiados de avaliação dos cursos.

Os respondentes, quando questionados sobre a estruturação do departamento de EAD da Universidade, informam que 47,6% não o dividem em subsetores e 52,4% apresentam uma departamentalização. Entre aquelas que estruturam por setores, todas elas possuem um departamento para a gestão da tecnologia e um núcleo administrativo. Uma das universidades tem um “Núcleo de Projetos e Fomentos” e um “Núcleo de Acompanhamento de Polos e Cursos”. Outra divide seu setor de EAD em núcleos por área temática de oferta dos cursos. Estes dados mostram que apesar de apresentarem algumas semelhanças, a estruturação dos setores de EAD não segue um padrão nas universidades. A Tabela 02 apresenta os tipos de gratificações distribuídas às chefias dos setores. Percebe-se que a maioria das universidades distribui CD-3 e CD-4, remuneração atribuída geralmente aos pró-reitores e diretores de unidades.

Tabela 02: Gratificação do Responsável pelo Setor de EAD

Gratificação	Frequência
CD-3	35,3%
CD-4	41,2%
FG-1	11,8%
FG-2	0,0%
FG-3	0,0%
FG-4	5,9%
Não	5,9%
Total	100,0%

Fonte: dados da pesquisa

Em relação à equipe que compõe o setor de EAD há técnicos administrativos em educação, docentes e bolsistas. Entretanto, as vagas específicas para EAD, quando recebidas do MEC, foram destinadas internamente em 17,6% ao Setor de EAD, em 64,7% às Unidades Acadêmicas. Este dado evidencia que o EAD está sendo implementado nas IFES através de um processo descentralizado. O professor envolvido em projetos e atividades EAD não desenvolve apenas atividades específicas da modalidade, ministrando aulas também no ensino

presencial. Os dados evidenciaram que o trabalho da tutoria na maioria das IFES também é realizado de forma descentralizada, em cada unidade acadêmica.

Em relação à infraestrutura tecnológica, há uma predominância (90,9%) da utilização da plataforma Moodle pelas Universidades, como pode-se perceber na Tabela 03.

Tabela 03: Plataformas dos cursos EAD

Plataformas	Frequência
Moodle	90,9%
Tidia-Ae	4,5%
e-Proinfo	4,5%
Outra plataforma própria	18,2%

Fonte: dados da pesquisa

Verifica-se ainda que apenas 18,2% das IFES respondentes desenvolvem plataformas próprias, o que pode indicar o baixo grau de investimento de soluções de TICs para os cursos de EAD.

5.2 Fomento e Financiamento

Uma importante atribuição do setor de EAD nas IFES é o fomento à modalidade, através do incentivo à utilização dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs). Para atingir tal objetivo a principal estratégia utilizada pelas universidades é a realização de cursos de capacitação direcionado para técnicos, docentes, discentes e tutores de acordo com a Tabela 04.

Tabela 04: Forma de fomento do uso de AVAs

Estratégias de fomento	Frequência
Oferta de cursos de capacitação	82,8%
Estabelecendo metas de utilização do AVA por curso	20,7%
Normativas do órgão superior	13,8%
Edital Interno Específico	6,9%
Oferta de disciplinas	3,5%
Não realizou ações de fomento	3,5%

Fonte: dados da pesquisa

A promoção da modalidade EAD internamente é realizada através de editais internos em 38,1% das federais. Em 9,5% os editais são realizados desde 2000, nas demais a partir de 2006, sendo intensificada a partir de 2010. Os editais concentram-se na basicamente na compra de equipamentos, concessão de bolsas para docentes, discentes, técnicos, bem como para a contratação de serviços de terceiros.

As universidades foram questionadas sobre o fomento de novos cursos na modalidade EAD. A Tabela 05 evidencia que os cursos são oriundos principalmente das unidades acadêmicas e de demanda de outros órgãos governamentais, bem como de anseios das comunidades na qual as universidades estão inseridas. Observa-se que as universidades federais tornaram-se prestadoras de serviço, na oferta de cursos de capacitação de órgãos públicos federais, estaduais e municipais através da realização de convênios entre as instituições.

Tabela 05: Estratégia para o fomento de novos cursos

Forma de demanda de novos cursos	Frequência
Edital Interno específico	13,8%
Demanda da Comunidade	51,7%

Demanda das Unidades	75,9%
Demandas da Reitoria	10,3%
Demanda de órgãos governamentais	65,5%

Fonte: dados da pesquisa

Com relação ao desenvolvimento de materiais educacionais para os cursos na modalidade, a grande maioria das universidades afirmou desenvolver seus próprios materiais (79,3%), ou desenvolvê-los em colaboração com outras instituições (55,2%), ou adquirir de outra instituição de educação (24,1%). A parceria no desenvolvimento de materiais didáticos aparece em 31,0% das universidades e a realização de edital de contratação de profissionais em 17,2% das instituições federais. Destaca-se que no sistema da UAB, na qual a maioria das instituições participa, há promoção de editais para a elaboração de materiais e muitas universidades ofertam os cursos com estes materiais que são elaborados por docentes de outras universidades.

Quanto às estratégias pedagógicas de apoio tutorial aos cursos de EAD nas IFES, observa-se que os tutores atendem os alunos principalmente por chat ou fórum de discussão que são disponibilizados nas plataformas. A videoconferência, intercomunicador e o telefone são subsidiários. Algumas formas de apoio não são institucionais, e podem carecer de normatização nas instituições.

Tabela 06: Estratégia para o fomento de novos cursos

Formas de Apoio Tutorial	Frequência
Chat	89,7%
Fórum de Discussão	82,8%
Videoconferência	44,8%
Intercomunicador instantâneo,	34,5%
Via telefone	31,0%
Webconferência	10,3%
Intranet da Instituição	17,2%
Skype	3,5%
Blog	3,5%

Fonte: dados da pesquisa

Quando analisada a situação da oferta de cursos, em relação à localização dos polos de EAD (da UAB, ou de outros programas de fomento) distribuídos pelo país, observa-se que existem universidades que atuam em até sete estados diferentes. Este dado mostra que houve uma grande dispersão geográfica da localização dos polos, inclusive, com atuação de mais de uma universidade na mesma cidade. Há polos inclusive nas cidades sede de outras universidades federais. A expansão da oferta de cursos, apesar do financiamento da UAB, é uma ação coordenada por cada instituição, sem evidenciar um planejamento direcionado pelo Ministério da Educação (MEC) em relação à sua localização.

Com relação ao financiamento dos cursos, a Tabela 07 mostra que a Universidade Aberta do Brasil (UAB) é a principal fonte de recursos das Universidades Federais, seguido do aporte de recursos de outros órgãos públicos que realizam convênios para a capacitação de seus servidores. Outras fontes de financiamentos são recursos próprios, UnA-SUS, e a Rede e-Tec. Observa-se que a oferta de cursos pagos pelos discentes está presente em poucas universidades federais.

Tabela 07: Fonte de financiamento

Fonte de financiamento	Frequência
Financiados pela UAB	93,1%

Financiados por outros órgãos públicos	48,3%
Financiados com recursos próprios da Universidade	34,5%
Financiados pela Una-SUS	20,7%
Financiados pela Rede e-TeC	17,2%
Financiados pelos discentes	6,9%

Fonte: dados da pesquisa

A UAB, enquanto política pública de expansão do ensino superior, tem sido a principal incentivadora da modalidade nas IFES, o que gera a criação de cursos por demanda que não entram no fluxo contínuo de oferta nas Universidades federais, está pode ser uma barreira para a institucionalização da EAD.

5.3 A institucionalização e os desafios apresentados à EAD nas IFES

Apesar de muitas publicações e eventos utilizarem o termo ‘institucionalização’ para representar a existência formal da EAD nas IFES, verifica-se que o conceito de institucionalização não é claro para muitos atores dessas instituições. Nos dados coletados junto aos Pró-reitores, estes foram unânimes em afirmar que a EAD está institucionalizada, todavia, na visão dos responsáveis pelo setor de EAD, a institucionalização apareceu como um desafio a ser atingido para 12 (48,0%) dos respondentes. Verifica-se que o conceito tem margem para interpretação, por exemplo, na resposta do RSEAD20, ao afirmar que

a institucionalização é o principal e maior desafio. Por institucionalização entendemos: vagas específicas para profissionais de EAD, tanto servidores quanto docentes, políticas para educação a distância, espaços físicos compatíveis, corpo administrativo [RSEAD20].

O que é possível interpretar dos dados é que a institucionalização deve observada nos diversos processos da instituição, e então analisada diante de sua **formalização** (ou seja, do quão está incorporada nos documentos, sistemas e decisões da instituição), de seu **aperfeiçoamento** (ou seja, do quão melhorado, ou otimizado, este processo pode ser) e de seu **alinhamento estratégico** (ou seja, do quão este processo é coerente com as definições estratégicas formais da instituição, como, por exemplo, o PDI ou o Planejamento Estratégico).

Uma das percepções verificada nos dados oriundos dos Pró-reitores é de que se a EAD existe na instituição, logo, ela está institucionalizada. Apesar da simplicidade, é um argumento a se considerar, uma vez que a EAD não é rejeitada pela IFES. Todavia, na prática tem-se a preocupação de que a EAD exista da mesma maneira que a modalidade presencial, ou seja, com os mesmos direitos e deveres. E isso depende de uma integração da modalidade EAD em todos os processos da instituição, como já foi afirmado.

Em relação aos itens considerados prioritários pela gestão das IFES para cumprimento das metas institucionais relacionadas à EAD, verificou-se que 15 dos Pró-reitores (88,2%) consideram que as atuais vagas docentes de EAD, disponibilizadas pelo MEC, são insuficientes para o cumprimento das metas para EAD contidas no PDI da sua IFES. Além dos recursos humanos, foi destacada também a necessidade de recursos financeiros. Quanto aos recursos de custeio, as diárias e passagens apareceram como prioritários; a fim de viabilizar encontros presenciais de cursos fora da sede das IFES. Também foram citados os recursos para capacitações e para material de consumo, porém não com a mesma frequência que os recursos para diárias e passagens. E quanto aos recursos de capital, os investimentos em hardware e software apareceram como prioritários.

Considerando a inexistência de um consenso acerca do conceito de institucionalização, e as necessidades de recursos apresentadas, verificam-se alguns desafios se apresentam para

as IFES, na visão de seus Pró-reitores de Planejamento e Responsáveis pelo Setor de EAD. Esses desafios são apresentados na Tabela 08, e são agrupados por áreas de interesse da estrutura organizacional tradicional das IFES (Reitoria e suas Pró-reitorias).

Tabela 08: Desafios apresentados à EAD das IFES

Pessoal
<ul style="list-style-type: none"> - Obter vagas de professores e de técnicos administrativos (TI e audiovisual). O MEC não disponibilizou a metade das vagas prometidas às instituições participantes do Sistema UAB; - Mudança na situação funcional dos tutores, pois eles não possuem nenhuma garantia empregatícia. Além disso, como o valor mensal da bolsa é irrisório, ela não está atraindo tutores com formação mais adequada; - Oferta de cursos de formação continuada para servidores técnico-administrativos; - Ampliação do quadro efetivo do Setor de EAD;
Ensino
<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação do EAD e integração com os cursos presenciais (estratégias de EAD nos cursos presenciais) (<i>blended learning</i>); - Reformular os projetos pedagógicos dos cursos, visando uma diminuição no percentual de evasão e repetência dos alunos; - Ampliar a oferta de cursos de graduação, especialmente licenciaturas; - Desenvolver materiais e estratégias adequadas para os Cursos EAD; - Ampliação da oferta de formação continuada para os profissionais do magistério da educação básica; - Consolidação dos Cursos de EAD, através de padrões de qualidade;
Planejamento e Gestão
<ul style="list-style-type: none"> - Obter recursos para a atualização dos equipamentos dos laboratórios de informática e das mídias; - Superar as dificuldades de gerenciamento dos recursos provenientes do MEC, uma vez que eles chegam à Universidade por descentralização e em rubricas carimbadas; - Obtenção de recursos para infraestrutura (equipamentos e espaço físico) - Ultrapassar os limites do Sistema UAB, ampliando cursos e pesquisas por meio de novas parcerias;
Articulação
<ul style="list-style-type: none"> - Credenciamento dos campi da universidade como polos de apoio presencial da UAB (busca por estrutura); - Incorporação dos serviços aos alunos EAD nas rotinas dos setores; - Institucionalizar o EAD na Universidade;

Fonte: dados da pesquisa

Quanto aos desafios apresentados à área de pessoal das IFES, destaca-se a “situação funcional dos tutores”, sabendo-se que este é um problema conhecido das IFES. Verifica-se na conduta de algumas IFES que uma forma de tratar desse problema é tornar esta função de tutoria como um papel dos alunos dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, concedendo créditos específicos para este fim, ou horas de docência orientada, quando este é um dos pré-requisitos do curso de pós-graduação. E em casos de pagamento de bolsas para o desempenho do papel de tutoria, estas podem ser pagas com recursos orçamentários internos da IFES (vindos de sua matriz orçamentária) quando se trata de alunos com vínculo ativo com a pós-graduação.

Tratando dos desafios relacionados à área de ensino das IFES, destaca-se a possibilidade pouco verificada de utilização de métodos de *blended learning*, que poderiam, inclusive, otimizar a utilização dos espaços físicos das IFES, com a oferta de componentes curriculares ministrados 50% presenciais e 50% não-presenciais. Destaca-se ainda o desafio apresentado de “ampliar a oferta” de novos cursos a distância, por meio do fomento na oferta de disciplinas na modalidade a distância naqueles cursos presenciais já existentes nas instituições. Este fato valorizaria inclusive a criação e oferta de carreiras interdisciplinares, com aquelas disciplinas que tragam um bom resultado ao serem ofertadas na modalidade EAD. E, nesta proposta, fica aparente o fato de que a institucionalização de práticas relacionadas à EAD deve ser visto num processo gradual e planejado.

Com relação aos desafios relacionados às áreas de planejamento e gestão das IFES, dá-se destaque à necessidade de “recursos para infraestrutura” da EAD; realidade que foi alvo dos primeiros editais de fomento à modalidade promovidos pelo MEC, porém que merece ser reeditada, mas necessariamente revista, diante dos atuais procedimentos de credenciamento junto ao MEC para atuação na modalidade EAD, e das possibilidades das IFES que foram criadas/implantadas após a criação da UAB em 2006. Trata-se de um círculo vicioso que merece receber alguma intervenção, onde as IFES necessitam propor um curso na modalidade EAD para o credenciamento junto ao MEC para atuação na modalidade (e só depois credenciar-se junto à UAB), porém não há ação de fomento do Governo Federal para esta primeira proposta e decorrente oferta de curso na modalidade EAD.

E, por fim, como um dos principais desafios para a EAD, relacionado a ações de articulação nas IFES, ações estas realizadas pelos diversos setores institucionais, inclusive pelas Reitorias; tem-se a institucionalização da EAD na IFES, o que faz com que se retorne ao ponto inicial desta seção, que afirma a ausência de consenso sobre o termo, mas que indica a necessidade de fazer a EAD presente nos diversos processos das instituições.

6 Considerações Finais

Este estudo teve como objetivo analisar a estruturação da modalidade EAD em Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES), sendo este objetivo cumprido na seção 5.1 dos resultados apresentados, e aprofundado nas demais seções de resultados. Os resultados evidenciaram que não há uma padronização na forma de estruturação dos setores de EAD nas instituições federais. Percebe-se que são poucos os docentes e servidores das universidades alocados exclusivamente para o desenvolvimento de atividades voltadas para a promoção da modalidade. E nota-se ainda a inexistência de um consenso sobre o que vem a ser a institucionalização da EAD nas instituições estudadas.

Destaca-se como aspecto negativo para a existência de ações permanentes da modalidade EAD nas IFES o fato do financiamento estar vinculada à recursos externos como oriundos de editais da Universidade Aberta do Brasil (UAB) ou à outras programas públicos que demandam cursos realizados através de convênios. São poucos os cursos financiados com recursos próprios, bem como são poucas as universidades que investem no desenvolvimento de AVAs próprios.

É importante ressaltar que a política de EAD presente na maioria das IFES busca a descentralização das ações de Educação a Distância, onde os cursos ofertados, em sua maioria, são gerenciados pelas unidades acadêmicas. Esta política pode, em longo prazo, contribuir para a difusão da modalidade EAD, ‘fertilizando’ o terreno para ações de EAD independentes dos programas de fomento do Governo Federal. Outra ação que contribui significativamente para o crescimento da EAD é o investimento realizado em cursos de capacitação de docentes, técnicos e discentes.

Outro aspecto que deve ser observado é a dispersão geográfica dos polos presenciais para a oferta dos cursos, onde se salienta que não parece existir um planejamento compartilhado entre as IFES e o MEC nesse sentido. Este fato gera e/ou pode ocasionar a duplicação de cursos ofertados em uma mesma região do país, e a carência do mesmo em outra região.

Como limitação do processo de pesquisa, verificou-se que uma abordagem essencialmente quantitativa não se apresentou viável, uma vez que teve-se evidências de que algumas informações semelhantes eram geradas com dados diferentes nas diversas instituições, e inclusive na mesma instituição, ao serem cruzados dados das Pró-reitorias e dos Setores de EAD. Assim, verifica-se que futuras pesquisas com este público devem ser acompanhadas de explicações pormenorizadas do preenchimento dos instrumentos de coletas

de dados, inclusive indicando as fontes de dados e fórmulas de cálculo; porém considerando que este procedimento tende a baixar ainda mais a taxa de retorno dos respondentes. E como sugestão de pesquisas futuras destaca-se ainda a possibilidade de serem ampliados os estudos sobre a institucionalização da EAD nos diversos processos das instituições de ensino.

REFERÊNCIAS

ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância. **Censo EAD.BR: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2010**. São Paulo: Editora Pearson, 2012.

AZEVEDO, J. C. Os primórdios da EAD na educação superior brasileira. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. **Educação a Distância: o estado da arte**. 2.ed. São Paulo: Editora Pearson, 2012.

DIAS, R. A.; LEITE, L. S. **Educação a Distância: da legislação ao pedagógico**. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

e-MEC – Sistema de Regulação do Ensino Superior. Consulta Avançada por cursos superiores gratuitos oferecidos. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

HAIR JR., Joseph F. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração** / Joseph F. Hair Jr., Barry Babin, Arthur H. Money e Phillip Samuel ; tradução Lene Belon Ribeiro. – Porto Alegre : Bookman, 2005.

MALHOTRA, Naresh. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada** / Naresh Malhotra; trad. Nivaldo Montingelli Jr. e Alfredo Alves de Farias. – 3. Ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.

MILL, D.; BRITO, N. D.; SILVA, A. R.; ALMEIDA, L. F. Gestão da Educação a Distância (EAD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EAD. **Vertentes** (UFSJ), v. 35, p. 9-23, 2010.

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a distância: uma visão integrada**. São Paulo: Thomson Learning, 2007.