

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: PROPOSTAS E REFLEXÕES PARA UM MARCO REGULATÓRIO

**Bruno Teremussi Neto, Danielle Aparecida do Nascimento dos Santos , Elisa Tomoe
Moriya Schlünzen, Klaus Schlünzen Junior**

*Universidade Estadual Paulista – Faculdade de Ciências e Tecnologia
bruno.teremussi@gmail.com; danisantos.unesp@gmail.com; elisa@fct.unesp.br,
klaus@fct.unesp.br*

Resumo

Neste artigo são propostas, com base na análise das discussões estabelecidas no Fórum Geral dos Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil das Instituições de Ensino Superior federais e estaduais brasileiras, reflexões sobre a elaboração de um documento oficial que trate da Institucionalização da Educação a Distância no Brasil. Por meio de pesquisa documental e bibliográfica pôde ser sistematizado: um breve panorama da Educação a Distância no Brasil; as questões referentes à legislação e os critérios de qualidade recomendados pelo Ministério da Educação e, finalmente, o levantamento de alguns pontos necessários à construção do referido documento que poderá servir futuramente como um marco regulatório à Institucionalização da Educação a Distância no Brasil.

Palavras-chave: Institucionalização da Educação a Distância no Brasil, Universidade Aberta do Brasil, Marco Regulatório.

Abstract

In this article are proposed, based on the analysis of the discussions established in the General Forum of coordinators of Brazil Open University System by Higher Education in federal and State Institutions, reflections on the development of an official document that deals with the institutionalization of distance education in Brazil. Through documentary research and literature might be systematized: a brief overview of the distance education in Brazil; issues relating to the legislation and the quality criteria recommended by the Ministry of Education and, finally, the survey of some points needed for the construction of that document that can serve in the future as a regulatory document to the institutionalization of Distance Education in Brazil.

Keywords: Institutionalization of Distance Education in Brazil, Brazil Open University System, Regulatory Document.

1. A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

As atuais transformações que ocorrem no sistema educacional brasileiro precedem, fundamentalmente, a mudanças de concepção de escola e professores, sendo consideradas as condições continentais e culturais em que os espaços escolares estão alocados. O foco real da busca por um novo sistema educacional recai no ser humano, sendo este reconhecido como agente de mudanças. Nesse sentido, a comunicação e a interação são essenciais para o processo de ensino e aprendizagem que consiste em uma descoberta pessoal e interpessoal.

Mais do que garantir o acesso à escola, é preciso manter um enorme contingente de estudantes nas classes, sendo atendidos por professores bem formados e atualizados. Além disso, faz-se necessária a preparação dos profissionais de educação para responder, nos postos de trabalho, às exigências de um mundo cada vez mais competitivo em todos os aspectos. Saber interagir com tecnologias e fazer delas um diferencial a seu favor, por exemplo, é um pressuposto desse novo sistema educacional.

Por isso há uma necessidade cada vez maior de tornar a formação continuada um componente da cultura incorporada em cada profissional. A Educação a Distância (EaD) no Brasil guarda características bastante interessantes nesse sentido, pois esse país continental necessita de ofertas educativas de qualidade para atender a demanda de suas carências, chegando até onde estão os que precisam estudar e construir novos conhecimentos (BELLONI, 2003).

Quando se pensa em Educação a Distância (EaD), deve-se considerar as condições em que os processos de formação inicial e continuada do professor são realizados. Por isso, a EaD supõe uma particular linguagem ou um sistema de representação diferente daquele que o professor está habituado no ensino presencial. E essa linguagem – assim como toda linguagem que aprendemos – é adquirida por meio do seu uso em situações sociais, mediante tarefas dirigidas a metas (COLL e MONEREO, 2008).

Nessa perspectiva, o Sistema Universidade Aberta da Brasil (UAB) foi instituído no Brasil pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, para "o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a

oferta de cursos e programas de educação superior no País" (2012). Sua função principal é fomentar a EaD nas instituições públicas de ensino superior brasileiras e portanto, está diretamente ligada à perspectiva de atendimento a grandes demandas de estudantes, sem riscos de reduzir a qualidade dos serviços oferecidos em decorrência da ampliação da clientela atendida (NUNES, 1994).

De acordo com a Resolução FNDE/CD/Nº 044, de 29 de dezembro de 2006 que dispõe sobre orientações e diretrizes do Sistema UAB, cabe a esta cumprir suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com as unidades federativas, visando sempre à melhoria da qualidade da educação básica, ofertando para tanto cursos de formação inicial e continuada para professores, obedecendo a diretrizes que fomentem o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação à distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Para atender a essas diretrizes e viabilizar cursos com qualidade deve-se, mais do que garantir o acesso, manter um enorme contingente de estudantes e de professores em formação que sejam bem formados e atualizados. Com a criação da UAB, a história da EaD no Brasil passa a ser ponto de reflexão, tanto com relação à natureza das organizações que disponibilizam cursos, quanto em termos de suas vinculações administrativas, como o nível do ensino oferecido e os meios ou suportes escolhidos, assim como a modelagem e a duração desses cursos.

Outro ponto importante é que, tanto governos quanto órgãos colegiados e as próprias instituições, devem ter uma equipe de pessoas que responda a essa demanda, nos postos de trabalho, estando atentos às exigências de um mundo cada vez mais dinâmico em todos os aspectos. Saber interagir com as tecnologias, por exemplo, e fazer delas um diferencial a seu favor, é o que procuram as instituições de ensino.

O Fórum Geral dos Coordenadores UAB das Instituições de Ensino Superior (IES) federais e estaduais, foi constituído em junho de 2011 com a intenção de criar um canal de comunicação institucional entre o Ministério da Educação (MEC) e as universidades para auxiliar os coordenadores na resolução de conflitos e propor melhoras para o Sistema UAB. Para tanto, foi criado um ambiente virtual onde os

coordenadores podem interagir com os demais e fazer intervenções. Frente a grande demanda de assuntos tratados, o Fórum foi dividido em nove Grupos de Trabalho (GT) onde todos os participantes tem acesso e cada GT tem um Coordenador Geral. Após debatidas, as falas estabelecidas nos GT são encaminhadas ao MEC para apreciação e sistematização de um futuro marco regulatório. Assim, neste artigo pretendemos apresentar as análises documentais e bibliográficas realizadas com base nesse Fórum e que avançam gradativamente no sentido de estabelecer um documento norteador para o processo de institucionalização da EaD no Brasil.

2. A REGULAMENTAÇÃO E OS REFERENCIAIS DE QUALIDADE DA EAD NO BRASIL

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN) nº 9394 de 1996 constitui-se como um marco da EaD no Brasil, no que se refere à sua legitimidade e visibilidade. Em seu artigo 80, refere-se à EaD e ao papel do Poder Público, nesses termos: *O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada.*

Textos legais subsequentes, como o Decreto Federal nº 5622 de 2005ⁱ e 5573 de 2006ⁱⁱ definem e regulamentam a EaD, tratando da sua regulamentação e normatização, em alguns pontos, apontando questões como a qualidade e a avaliação, Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) pautado pelas diretrizes curriculares e pelos padrões de qualidade de cursos nacionais e integração da educação à distância ao projeto pedagógico de oferta de seus cursos superiores, entre outros.

Diante dessas proposituras o MEC estabeleceu Referenciais de Qualidade de EaD para a autorização de cursos de graduação a distância, buscando assegurar que as instituições trabalhem continuamente visando a melhorias na criação, aperfeiçoamento e divulgação de conhecimentos culturais, científicos, tecnológicos e profissionais, que contribuam para superar os problemas regionais, nacionais e

ⁱ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm>. Acesso em: julho de 2012.

ⁱⁱ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm. Acesso em: julho de 2012.

internacionais e para o desenvolvimento sustentável dos seres humanos, sem exclusões, nas comunidades e ambientes em que vivem.

Nos referenciais também são destacados: a importância de que seja analisado cada critério e que todos estejam articulados, numa abordagem global, para a construção e o bom desenvolvimento do projeto do curso e; a realidade cultural, social e econômica dos cursistas, da região e às particularidades das organizações precisam ser respeitadas e estar presentes na construção da proposta didático-pedagógica do curso. Para tanto, são indicados itens básicos como integração de políticas, diretrizes e padrões de qualidade definidos para o ensino superior, desenho do projeto, equipe profissional multidisciplinar, qualidade dos recursos educacionais, infraestrutura e apoio, avaliação, convênios, custos e outros, que devem nortear as instituições que pretendem criar programas de graduação à distância, e que servirão, também, como orientação às Comissões de Especialistas ao analisarem os projetos.

Nessa perspectiva concebemos como processo de institucionalização da EaD no Brasil o estabelecimento de diretrizes legais conjuntas obtidas por meio da relação de fatores exteriores e interiores para, a partir dessas diretrizes, ter total liberdade para criar indicadores pertinentes e específicos a cada projeto proposto de acordo com a realidade da instituição (ESMAN, 1972).

Diante dessas perspectivas apresentamos a seguir uma síntese das discussões elaborada a partir de cada uma das propostas dos GT, as quais foram analisadas por meio de uma metodologia qualitativa do tipo análise documental.

3. GRUPOS DE TRABALHOS: PROPOSTAS

Os Grupos de Trabalho do Fórum de Coordenadores UAB e as propostas encaminhadas por este Fórum ao MEC configuram tratativas que vem sendo mantidas entre as IES participantes da UAB e a Diretoria de Educação a Distância da CAPES. Mediante uma análise documental sistemática das discussões estabelecidas no Fórum, consideramos como mais efetivos para a institucionalização da EaD, os quais poderão constituir um marco regulatório, os seguintes aspectos temáticos.

3.1 Gestão

A institucionalização da EaD nas universidades se encontra em diferentes estágios. Apesar da necessidade de haver parâmetros de qualidade a serem seguidos, não podemos nos furtar a apoiar a entrada de novas instituições, auxiliando-os para que possam receber o credenciamento. Nos últimos anos, tanto as instituições como os polos foram avaliados por diferentes avaliadores, com diferentes perfis e entendimento sobre EaD.

Os critérios utilizados e as exigências feitas não são as mesmas, gerando um grande desconforto para todos os envolvidos. Portanto, é fundamental que o MEC, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), responsáveis pelo processo avaliativo, criem parâmetros de avaliação que sejam mais uniformes e divulgados para todos. É preciso também um olhar cuidadoso sobre a gestão de processos como carga horária de professores, coordenadores de cursos e de tutoria.

Em que pese à autonomia das IES, a orientação por parte: da CAPES, MEC, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM) e Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) contribuiria para que o processo fosse menos penoso. A institucionalização implica um sistema de informações mais ágil e que mostre a verdadeira situação da IES e dos respectivos polos. A atuação dos agentes acima citados contribuiria para a integração do sistema.

Além disso, ainda não existe um guia de orientação para os coordenadores, com um organograma e um fluxograma de tarefas e datas a serem seguidas. Isso acaba por influenciar o andamento das atividades da instituição e da própria Diretoria de Educação a Distância (DED-CAPES) que precisa, a todo o momento, esclarecer dúvidas básicas sobre o sistema, tanto para os novos ingressantes como para coordenadores mais antigos com dificuldades a respeito das peculiaridades do sistema.

3.2 Financiamento

Atualmente são utilizadas rubricas pré-definidas, ou seja, as IES recebem um valor financeiro com base em uma planilha de custos que é preenchida e enviada ao MEC e, dependendo da aprovação, podem ou não empregar os recursos em determinados centros de custos. O ideal é que seja definido um valor específico de custo por estudante e que as IES obtenham autonomia para empregar esses recursos da forma mais adequada. Além disso, os coordenadores UAB precisam de maior esclarecimento sobre o que é possível ou não ser financiado de forma que isso possa ser seguido por todos os gestores.

Outra questão apontada é que se deve regulamentar o financiamento dos estágios supervisionados e das atividades práticas laboratoriais, sendo que as últimas não estão previstas no financiamento do material didático do curso. Atualmente temos materiais audiovisuais, impressos, digitais e virtuais sendo financiados, mas não atividades específicas de laboratório. As IES públicas já fazem isso com bastante autonomia por conta de seus cursos presenciais e poderiam manter a qualidade do trabalho para a modalidade à distância.

A matriz de financiamento precisa ser revista e avaliada. É de entendimento comum que todos os agentes têm que participar dessa revisão, tendo em vista as dificuldades enfrentadas para a execução dos recursos financeiros. Para que os recursos sejam realmente incorporados na matriz orçamentária, sem necessidade de repasse para terceiros, que hoje são fundações criadas pelas IES para gerenciamento dos recursos, é necessário que os coordenadores UAB tenham também autonomia para efetuar os financiamentos diretamente pela IES. Ainda notam-se distorções sobre como esses recursos podem ser gerenciados.

Por isso, é necessário avaliar a totalidade do sistema, qual a situação de cada IES e como estão gerenciando os recursos financeiros. Há IES que souberam empregar bem os recursos, otimizando o seu trabalho, pois tiveram apoio político da gestão. Outras acabam tendo uma infinidade de tarefas, sem equipe suficiente para efetuar o trabalho gerado. Independentemente das dificuldades que cada uma apresenta,

precisamos entender como está funcionando este sistema e como as IES podem se auxiliar com o apoio da DED-CAPES.

3.3 Polos

A responsabilidade sobre os polos precisa ser discutida e decidida nos diferentes segmentos, pois se os polos passarem a ser responsabilidade do governo federal ou estadual será importante distinguir as responsabilidades de cada um. Entende-se que é fundamental a orientação administrativa para os polos e a DED-CAPES pode auxiliar no estabelecimento de padrões de qualidade administrativa a serem seguidos.

Sugere-se que as instituições que têm mais de um campus em seu Estado tenham nesses campus seus próprios polos, detectadas ou não a adesão dos municípios ao sistema, tornando a existência dos polos independente da parceria com esses municípios. Criar um “pacote” de documentos necessários para a criação de um polo é de extrema importância para a sua regulamentação. Faz-se necessário verificar quais instituições têm tido mais sucesso nesta interação e apresentar modelos e sistemas que auxiliem os coordenadores (de polo e UAB) no gerenciamento dos dados.

3.4 Infraestrutura

Nas discussões dos GT foi levantado o fato de que não tem havido limites para expansão dos polos. Há instituições que participam de todos os editais lançados pelo MEC e de todas as ofertas de expansão, muitas vezes sem ter condições de manter a qualidade necessária para que o sistema se sustente.

Por isso, é necessário criar parâmetros para esse crescimento, sendo efetivadas as exigências de infraestrutura mínima. Entende-se que, apesar de ser prudente uma reavaliação do processo de expansão, deve ser previsto o seu crescimento dentro de padrões de qualidade preconizados pelos referenciais do MEC.

Diante do possível aumento de estudantes, servidores, professores e tutores é necessário verificar quais são as necessidades de cada instituição para aumento do espaço físico e melhoria no acesso a internet. A articulação entre os diferentes agentes

para efetivação desta questão, tanto nas IES como nos polos deve ser uma das metas do MEC, garantindo assim, a universalização do acesso a UAB em todos os polos ativos. Caso os polos fiquem sob a responsabilidade das IES, será necessário o investimento na sua melhoria de forma planejada e com a maior brevidade possível.

3.5 Tutores

Um dos aspectos mais discutidos e mais controversos ainda é o que se refere à tutoria, tanto pela complexidade da tarefa e da caracterização deste importante ator no processo de ensino e aprendizagem, como pela dificuldade de sua institucionalização de forma a contemplar os diferentes projetos pedagógicos que atendam às instituições do Sistema UAB.

O papel do tutor, indiscutivelmente, tem sido o coração do Sistema UAB. É preciso que se proceda a sua institucionalização e que se dê a eles condições mais dignas de trabalho, com sua inclusão no quadro profissional das instituições, além da necessidade de garantir a formação de qualidade desses profissionais.

Os dois parâmetros admitidos pela DED/CAPES para o fomento desta categoria, por meio de bolsas, às instituições públicas de ensino superior integrantes do Sistema UAB (conforme Ofício Circular DED/CAPES –20/2011) são: 1 bolsa de pesquisa a cada 30 horas/aulas por grupo de 25 estudantes; ou 1 bolsa de pesquisa para tutoria à distância a cada 25 estudantes, por 12 meses; e 2 tutores presenciais por polo (com mínimo de 50 estudantes), indistintas à quantidade de cursos.

Por sua vez, a categoria de tutor não existe como carreira docente e suas relações de trabalho são precárias. É fundamental a criação desta categoria docente e que ela possa ser discutida nos diferentes setores sobre a forma como o cargo será implementado nas IES, discutindo sobre todas as implicações da criação de uma nova categoria e carreira docente nas IES. Entende-se que o ponto mais importante que deve ser avaliado pelas diferentes IES é a situação do tutor. Atrasos no pagamento e sua própria condição de bolsista acabam por interferir na qualidade e na seriedade do trabalho realizado.

3.6 Docentes/Autores

É imprescindível que haja uma definição do perfil de docentes e autores e das suas devidas funções nos cursos oferecidos. Há muitos docentes que atuam nos diferentes cursos da UAB e que não possuem vínculo com a IES. É necessário que se implemente um plano de contratação da mesma forma como ocorre com os cursos presenciais para garantia da relação professor-estudante e da qualidade dos cursos executados.

Além disso, faz-se necessária uma política de remuneração para os docentes atuantes no sistema UAB para o futuro, haja vista a institucionalização da EAD nas IES. Neste momento, entende-se ser fundamental que se mantenha a liberação de bolsas para os professores, pois ainda não estamos estabilizados e institucionalizados para decidirmos pelo seu fim.

Assim, é fundamental a definição da participação de docentes, autores e pesquisadores próprios da instituição no sistema UAB, visando aumentar a credibilidade da modalidade frente às críticas que se fazem.

3.7 Equipe Multidisciplinar

Entendemos como equipe multidisciplinar um conjunto de profissionais que são necessários para o funcionamento das atividades meio da instituição e do polo. Para tanto, faz-se necessário criar vagas técnico-administrativas bem como revisar os cargos e funções possíveis para contratação, pois não há possibilidade de abrir concursos públicos para efetivação das vagas nesse momento. É importante ressaltar que diante do avanço das tecnologias, surgem novas necessidades técnicas, por consequência gerando novas funções para o desenvolvimento das disciplinas e cursos, como web designer, diagramador, designer instrucional, técnico gráfico, técnicos para o suporte de rede e audiovisual.

Com a inclusão dos estudantes da EaD na rotina da IES, além da equipe multidisciplinar, é apontada a necessidade de se ampliar o número de técnico-administrativos e técnicos em assuntos educacionais para atendimento dentro e fora

da IES nos diferentes setores – setor acadêmico, pró-reitorias e outros que façam atendimento aos estudantes da EaD e a coordenações de curso. Há também a necessidade de assistência executiva para os coordenadores UAB e para os coordenadores de polo.

3.8 Bolsas

Entendemos por bolsas de pesquisa os valores mensais fixos recebidos pelos participantes do Sistema UAB para desempenhar suas funções, por tempo determinado. Nesse sentido, é necessária melhor orientação aos coordenadores sobre o processo de gestão dessas bolsas de pesquisa.

Precisa-se permitir que os coordenadores de curso tenham acesso ao sistema para conhecimento dos procedimentos internos realizados por meio dele. Esse acesso poderia ser só de visualização e o ideal seria que todos os cadastrados pudessem ter um login e senha de acesso para verificar somente seu cadastro, com poder de edição para atualizá-lo. Isso evitaria inconsistências no cadastramento e ficaria sob a responsabilidade do bolsista a atualização cadastral.

As instituições não conseguem atualizar os dados de todos os bolsistas e há vários bancos de dados de diferentes sistemas que não estão interligados. Precisa-se de maior flexibilidade nas programações mensais de pagamento, pois com o aumento de programas e convergência de pagamento em um único setor, o tempo para lançamento no sistema não tem sido suficiente para pagamento de todos os bolsistas dos diferentes programas.

Portanto, é de grande importância que os parâmetros para repasse de bolsas sejam seguidos conforme aprovado para o projeto pedagógico do curso que está em andamento, para não gerar inconsistências de valores empenhados entre diferentes professores de um mesmo curso.

3.9 Estudantes/Cursistas

Garantir que os estudantes de EaD tenham os mesmos direitos dos presenciais na IES, desde o uso das bibliotecas e laboratórios, até o devido atendimento pelos departamentos e secretárias das IES torna-se uma ferramenta vital para a institucionalização da EaD no meio acadêmico.

Precisa-se buscar formas de financiamento dos estudantes da EaD como já é feito para os cursos presenciais, seja via Financiamento Estudantil (Fies), Programa Universidade Para Todos (PROUNI) ou Bolsas de Estudo.

4. CONCLUSÕES

A análise do Fórum de Discussão dos Coordenadores do Sistema UAB nos permitiu elencar os tópicos supracitados, os quais foram elaborados a partir do seu grau de importância nas discussões constituídas. Essa análise resultou no presente artigo, onde procuramos descrever como as ações dos atores envolvidos na institucionalização da EaD no Brasil podem auxiliar na criação de valores, símbolos e padrões compartilhados que irão conduzir a legitimação de um modelo de EaD no país.

Ações como focar a necessidade de maior autonomia das IES para aplicação dos recursos financeiros recebidos do MEC, creditarão maior liberdade gerencial no planejamento de seus núcleos de educação à distância, permitindo atingir com maior agilidade as metas da UAB e os seus respectivos referenciais de qualidade.

Não podemos esquecer que a atual estrutura de organização do Fórum de Coordenadores UAB cumpre um papel essencial na formulação das opções básicas para o sucesso do programa. Sabedores da experiência administrativa e acadêmica dos membros do Fórum, bem como de seu empenho no processo de institucionalização do Ensino Superior a Distância, a articulação de questões como: custo-estudante, definição da função da tutoria nas IES, inclusão da carga horária da EaD no esforço docente, regras mínimas de permanência dos estudantes, definição de vagas para docentes e equipes multidisciplinares, entre outros temas, permitirão avanços para que a EaD faça parte da rotina universitária no Brasil.

REFERÊNCIAS

Belloni, M. L. (2003) *Educação a distância*. 3. ed. Campinas: Editores Associados.

Brasil. Resolução FNDE/CD/ nº 044 de 29 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/resolucaofnde.pdf>>. Acesso em: julho de 2012.

Coll, C., & Monereo, C. (2008). *Psicología de la educación virtual*. Madrid: Morata.

Esman, M. J. The elements of institution building. In: EATON, J. W. (Ed.). *Institution building and development: from concepts to application*. London: Sage Publications, 1972. p. 21-339.

Nunes, I. B. (1994). *Noções de Educação a Distância*. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/21015548/Artigo-1994-Noco-es-de-Educacao-a-Distancia-Ivonio-Barros-NUNES>>. Acesso em: julho de 2012.