

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO GESTÃO E TECNOLOGIAS
APLICADAS À EDUCAÇÃO – GESTEC
MESTRADO PROFISSIONAL**



MÁRCIA TEREZA REBOUÇAS RANGEL

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA AVANÇADA
DE EaD NA UFBA: DESAFIOS PEDAGÓGICOS DA
TECNOLOGIA E DA REGULAÇÃO**

**Salvador
2018**

MÁRCIA TEREZA REBOUÇAS RANGEL

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA AVANÇADA
DE EaD NA UFBA: DESAFIOS PEDAGÓGICOS DA
TECNOLOGIA E DA REGULAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação (*stricto sensu*) Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), vinculado ao Departamento de Educação (DEDC) *Campus I*, como requisito final para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação.

Área de Concentração 1: Gestão da Educação e Redes Sociais

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Nadia Hage Fialho
Co-orientador: Prof. Dr. Sérgio Hage Fialho

**Salvador
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB
Dados fornecidos pelo autor

R196i

Rangel, Marcia Tereza Rebouças

Institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA: Desafios Pedagógicos da Tecnologia e da Regulação / Marcia Tereza Rebouças Rangel.-- Salvador, 2018.

265 fls : il.

Orientador(a): Nadia Hage Fialho.

Coorientador(a): Sergio Hage Fialho.

Inclui Referências

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação - GESTEC, Câmpus I. 2018.

1.EaD. 2.Institucionalização. 3.Regulação Ensino Superior.
4.Qualidade Pedagógica. 5.Autonomia Institucional.


CDD: 007


FOLHA DE APROVAÇÃO


“A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA AVANÇADA DE EAD PARA A UFBA”


MÁRCIA TEREZA REBOUÇAS RANGEL

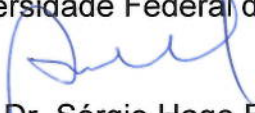
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação (*Stricto Sensu*) Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Área de Concentração I – Gestão da Educação e Redes Sociais, em 05 de setembro de 2018, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, pela Universidade do Estado da Bahia, composta pela Banca Examinadora:



Prof.^a Dr.^a Nádya Hage Fialho
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia – UFBA


Prof.^a Dr.^a Káthia Marise Borges Sales
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Difusão do Conhecimento
Universidade Federal da Bahia – UFBA


Prof. Dr. Jader Cristiano Magalhães de Albuquerque
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Doutorado em Difusão do Conhecimento
Universidade Federal da Bahia – UFBA


Prof. Dr. Penildon Silva Filho
Universidade Federal da Bahia- UFBA
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia – UFBA


Prof. Dr. Sérgio Hage Fialho
Universidade Salvador- UNIFACS
Doutorado em Administração
Universidade Federal da Bahia – UFBA


Prof. Dr. Manoel Joaquim Fernandes de Barros
Universidade Salvador- UNIFACS
Doutorado em Educação
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Dedico esse trabalho ao Prof. João Carlos Salles (Reitor da UFBA) em reconhecimento à compreensão do filósofo e ao equilíbrio do gestor que estimularam e apoiaram esta pesquisa.

Eu acredito que um filósofo, um que seja capaz de pensar por si próprio, poderia interessar-se por minhas anotações. Afinal, mesmo que eu tenha atingido o alvo apenas raramente, ele iria sim reconhecer os objetivos a que me lancei de forma ininterrupta.

(WITTGENSTEIN, 1972, apud SILVA, 2017)

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal da Bahia, na pessoa do **Professor João Carlos Salles Pires da Silva**, por ter me confiado a missão de expandir o uso das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC) na UFBA, com objetivo de qualificar os processos de ensino-aprendizagem, e do **Professor Paulo César Miguez de Oliveira**, pela amizade e apoio às ações da SEAD e pelo consentimento com este estudo.

À minha orientadora, a **Professora Nádia Hage Fialho**, que, para além da orientação, com sua ternura pedagógica, sempre foi um “ouvido” amigo e cheio de cumplicidade. Muito obrigada por contribuir para o meu crescimento científico e intelectual e constante incentivo para a realização deste estudo. Seu respeito e confiança fizeram toda a diferença no decorrer deste trabalho!

Ao meu co-orientador e companheiro, **Professor Sérgio Hage Fialho**, pela parceria, e paciência nos momentos mais críticos, pelos desafios impostos, mas, sobretudo, pelas palavras de incentivo a seguir em busca de algo maior, que me mostrasse novos horizontes, suas determinações para que eu olhasse e avaliasse o passado com o olhar de pesquisadora, e não apenas como gestora, pelo seu interesse político e científico com o campo deste estudo, pelo seu rigor na pesquisa acadêmica, pelo apoio e carinho a este trabalho. **Valeu demais!**

Aos participantes da banca de qualificação, pelas importantes contribuições.

Aos meus filhos, **Bruno, Livia e Lara**, que amorosamente me apoiaram.

Agradecer aos meus “sujeitos de pesquisa”, que se mostraram tão solícitos e dispostos a colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

Aos **gestores/as e colaboradores/as da SEAD/UAB** (atuais e anteriores), coordenadores dos cursos, agradeço o respeito, atenção e colaboração durante a construção deste projeto.

Também agradeço aos **Pró-reitores/as e Gestores/as da UFBA** e aos **professores/as dos Cursos presenciais e dos Cursos a distância** pela parceria e coragem para empreender em tempos tão temerosos.

Ao **Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC)**, por ter aceitado a pesquisa e, assim, proporcionar esse momento de grande felicidade.

A todos/as os/as **professores/as do GESTEC** que contribuíram para a minha formação acadêmica bem como no desenvolvimento do projeto.

Aos **colegas e amigos/as da SEAD e SUPAD**, que, no processo, acabaram se tornando uma grande família, compartilhando as alegrias, dificuldades, aflições, dúvidas, aprendizado e tudo mais que ocorreu durante esse processo de formação.

Ao **peçoal técnico-administrativo da Secretaria Acadêmica do GESTEC**, que esteve sempre à disposição para esclarecimentos e orientações acerca dos trâmites burocráticos exigidos pelo curso.

Por fim, aos membros da banca, **Professores/as: Nádia Hage Fialho, Sérgio Hage Fialho, Kathia Marise Borges Sales, Jader Cristiano Magalhães de Albuquerque, Penildon Silva Filho e Manoel Joaquim Fernandes de Barros**, pela gentileza em aceitar o convite.

Foram muitas as pessoas que estiveram ao meu lado durante essa caminhada. Eu não consigo expressar toda a minha gratidão por meio dessas palavras...

[..] *“e sem que se perceba a gente se encontra pra uma outra folia”*

Oswaldo Montenegro

RESUMO

Esta pesquisa analisa e propõe a institucionalização de uma estratégia avançada de Educação a Distância (EaD) na UFBA, que assegure a autonomia institucional e a qualidade pedagógica dos cursos, através de um processo gradual e contínuo, no qual os valores e estruturas inovadoras são incorporados organicamente na instituição, respeitando e alterando as práticas já sedimentadas. A opção metodológica pela pesquisa-ação proporcionou diálogo entre a pesquisa e a gestão da EaD na UFBA, de que resultaram a adoção de medidas ao longo do estudo e a proposição de uma estratégia e de um conjunto de requisitos para sua implementação. A pesquisa envolveu a definição, com base na literatura, de categorias conceituais (Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional), que foram aplicadas ao exame da regulação geral da EaD no Brasil entre 1996 e 2018 e à análise do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) como um modo regulatório das instituições públicas de ensino superior (IPES), da experiência da UFBA desde o início do uso da EaD, na década de 90, até 2018, e da percepção de gestores e docentes institucionalmente envolvidos com a gestão de EaD na UFBA. Os resultados encontrados apontam para a necessidade de profundas reformas, no nível da regulação nacional da EaD, do modo de operação da UAB e da gestão da EaD na UFBA. A questão mais grave encontrada na regulação foi o desequilíbrio entre a concessão de autonomia às IES e os requisitos de autorização de cursos EaD, os quais não asseguram métricas mínimas capazes de garantir a qualidade pedagógica dos cursos. No plano da UAB, reconhece-se o papel deste programa como incentivador ao uso da EaD nas IPES, como difusor da EaD no interior do país e como ferramenta de formação dos professores da Educação Básica. Mas identificaram-se, no *modus operandi* da UAB, efeitos negativos sobre a autonomia institucional e pedagógica das IPES e, sobretudo, riscos para a sustentabilidade de cursos financiados por bolsas de pesquisa. Nos dois modos regulatórios (geral e UAB), identificou-se uma visão precarizada da atividade do tutor da EaD, implicando baixa remuneração e desconsideração do caráter docente essencial de sua atividade para a qualidade dos cursos. Um conjunto de requisitos é apresentado para o enfrentamento dessas questões. No plano interno da UFBA, a separação entre a gestão dos cursos da UAB e a gestão acadêmica geral foi enfrentada pela implementação de um modelo pelo qual o órgão especializado em EaD assume uma função técnica, estimulando e apoiando o exercício da gestão acadêmica e pedagógica dos cursos pelos órgãos institucionalmente responsáveis pelos processos educacionais. Devido à natureza de pesquisa-ação deste trabalho, várias medidas internas à UFBA, que integram os requisitos aqui recomendados, foram sendo adotadas ao longo do estudo. Além de cumprir com seus objetivos, a pesquisa gerou um conjunto de questões conexas, cuja investigação dará sequência ao esforço conceitual e empírico para seguir subordinando a tecnologia aos princípios pedagógicos, o que poderá assegurar qualidade à expansão da oferta de ensino superior que a EaD proporciona.

Palavras-chave: EaD. Institucionalização. Ensino Superior. Regulação. Diálogo. Estrutura. Autonomia.

ABSTRACT

This study analyzes and proposes the implementation of an innovative strategy for the Federal University of Bahia's (UFBA) Distance Learning Program (DLP). This strategy will ensure institutional autonomy and pedagogical quality in courses, through a gradual and continuous process. This process will organically incorporate into the institution practices and innovational structures, while at the same time respecting and modifying established practices. One result of this study in the area of administration of the DLP at UFBA, was the ongoing adoption of measures, the proposal of a strategy, and a set of requirements for its implementation. This study defined, based on previous literature, conceptual categories (Dialogue, Structure and Institutional Autonomy), that were used to analyze the general regulation of the DLP in Brazil between 1996 and 2018. These conceptual categories were also used to examine the Open University of Brazil (OUB) program in its role as a regulator of Public Institutions of Higher Education (PIHE), from the beginning of the use of the DLP, in the decade of the 90s until 2018. The categories were also used to understand the opinion of managers and teachers institutionally involved in the management of the DLP of UFBA. The results point to a need for profound reform in the regulation of the DLP at the national level, of the mode of operation of the OUB, and the management of the DLP within UFBA. The regulation issue of greatest concern was the imbalance between the concession of autonomy to the PIHE and the authorization requirements of DLP courses, which do not assure minimal metrics capable of guaranteeing the pedagogical quality of courses. In the OUB plan, the role of this program is recognized as an incentive to use the DLP in the PIHEs, as a diffuser of the DLP in the interior of the country as a training tool for teachers of Basic Education. Negative effects on the institutional and pedagogy autonomy of PIHE and, overall, risks to sustainability of courses financed by research grants were identified in the *modus operandi* of the OUB. In both regulatory modes (general and OUB), a precarious situation was identified regarding the situation of the tutor of the DLP program, which involved low wages, and a disregard for the quality of teaching and the quality of the course. A set of requirements is presented to address these issues. In the internal UFBA plan, the separation of the management of OUB courses and general academic management was addressed by the implementation of a model by which the specialized organization of DLP assumes a technical function, stimulating and supporting the pedagogical and academic management of courses by the responsible institutional organizations through educational processes. In addition to meeting its objectives, this study generated another set of related issues, which when investigated will follow up on conceptual and empirical efforts to keep applying technological and pedagogical principles to ensure quality and increase accessibility to higher education offered by the DLP.

Key words: Distance Learning Program. Institutionalization. Higher Education. Regulation. Dialogue. Structure. Autonomy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Matrículas em Cursos de Graduação por Categoria, Modalidade e Anos (2010-2016)	17
Tabela 2	Expansão da EaD no Brasil 2000/2016	69
Tabela 3	Matrículas em EaD no Brasil (2008/2016)	71
Tabela 4	Composição dos indicadores de avaliação	82
Tabela 5	Bolsas para programas de formação de professores em Educação Básica	92
Tabela 6	Taxa de Evasão dos Alunos Vinculados à UAB por ano (2005-2016)	107
Tabela 7	Alunos Vinculados à UAB por Tipo de Curso (2005 a 2014)	108
Tabela 8	Alunos vinculados à UAB segundo a situação do aluno e tipo de curso, em dezembro de 2016	109
Tabela 9	Perspectiva da ampliação da oferta de cursos pelo programa de EaD/UFBA	139
Tabela 10	Perspectiva da força de trabalho da SEAD/UFBA	142
Tabela 11	Características gerais dos cursos do PACC UFBA 2013/14 (execução em 2014)	143
Tabela 12	Perspectiva da formação de pessoas/UFBA	144
Tabela 13	Recursos de custeio captados para o programa EaD da UFBA (exceto bolsas)	146
Tabela 14	Recursos efetivados em bolsas UAB para atividades do programa de EaD/UFBA	148
Tabela 15	Quantidade de bolsas/mês do programa de EaD/UFBA, por categoria profissional	149
Tabela 16	Perspectiva da criação/revisão dos processos acadêmicos e administrativos	152
Tabela 17	Perspectiva da interiorização dos cursos da UFBA e atendimento às demandas sociais (polos nos quais a UFBA atua)	153
Tabela 18	Perspectiva da articulação e monitoramento das atividades nos polos (visitas técnicas aos polos)	155
Tabela 19	Perspectiva da produção e aplicação de material didático	156
Tabela 20	Perspectiva da disseminação de recursos educacionais abertos (REA)	157
Tabela 21	Acervo bibliográfico disponibilizado para as bibliotecas dos polos	158
Tabela 22	Cursos EaD monitorados e avaliados	159
Tabela 23	Quantidade de gestores por grupo	176
Tabela 24	Perfil dos participantes da pesquisa	180
Tabela 25	Expansão das modalidades educacionais	181
Tabela 26	Grau de flexibilidade no projeto pedagógico das disciplinas	184
Tabela 27	Relevância da interatividade tutor x aluno nos cursos EAD	186
Tabela 28	Modelos de organização interna das IES para a EaD	190
Tabela 29	Sobre o perfil funcional do órgão técnico de EAD	194
Tabela 30	Captação e Desenvolvimento de Cursos EaD e Expansão de Vagas EaD	198
Tabela 31	Níveis de responsabilidade pedagógica dos tutores	201
Tabela 32	Impactos da UAB sobre a EaD nas IPES	204
Tabela 33	Suprimento de recursos humanos para tutoria	206

Tabela 34	Modelo institucional do polo de apoio presencial	208
Tabela 35	Normas de credenciamento institucional e autorização de cursos	210
Tabela 36	Estabelecimento de métrica para a relação tutor x alunos	213
Tabela 37	Impacto da UAB, Autonomia das IPES e Métrica para interatividade	214
Tabela 38	Remuneração e natureza docente do trabalho do tutor	217
Tabela 39	Alternativas para contabilização da carga horária docente e suprimento de tutoria e equipe multidisciplinar	219
Tabela 40	Medidas formais de institucionalização da EaD na UFBA	223

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Organograma da Universidade Federal da Bahia – 2013	130
Figura 2	Estrutura Organizacional da SEAD/UFBA	131
Figura 3	Estrutura Organizacional da SEAD/UFBA - ampliada	132
Figura 4	Mapa dos Polos UAB com oferta de cursos UFBA	154
Figura 5	Processo e Estrutura do Modelo de Análise e do Produto	172
Figura 6	Modelo de Análise e Procedimentos Operacionais	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Alunos vinculados à UAB por ano (2005-2016)	106
Gráfico 2	Perspectiva das ofertas de cursos pelo programa EaD/UFBA	140
Gráfico 3	Perspectiva da quantidade de alunos no programa EaD/UFBA	140
Gráfico 4	Perspectiva da força de trabalho da SEAD/UFBA	142
Gráfico 5	Perspectiva da formação de Pessoas/UFBA	144
Gráfico 6	Recursos captados e contratados da UAB (exceto SECAD) e de Receitas próprias para custeio das atividades administrativas de EaD (exceto bolsas)	147
Gráfico 7	Recursos captados em bolsas UAB para atividades EaD/UFBA (exceto equipe SEAD)	148
Gráfico 8	Recursos efetivados em bolsas UAB para equipe técnica da SEAD/UFBA	149
Gráfico 9	Bolsas/ano/mês UAB efetivadas para atividades do programa de EaD/UFBA (exceto equipe SEAD)	150
Gráfico 10	Bolsas/mês UAB efetivadas para equipe técnica da SEAD/UFBA	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Análise dos Referenciais de Qualidade para educação superior a distância (2003 e 2007)	73
Quadro 2	Indicadores relacionados à tutoria no instrumento de avaliação de cursos de graduação – documentos de autorização e de reconhecimento (2017)	84
Quadro 3	Conteúdos pesquisados	179
Quadro 4	Requisitos para institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA	242

LISTA DE SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRA	Ambiente Brasileiro de Aprendizagem
ABRANET	Ambiente Brasileiro de Aprendizagem via Internet
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BNCC	Base Nacional de Conteúdos Curriculares
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	Conceito de Curso
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CPD	Centro de Processamento de Dados
DED	Diretoria de Educação a Distância da CAPES
EaD	Educação a Distância
FACED	Faculdade de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IGC	Índice Geral de Cursos
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira Legislação e Documentos
InfraVIDA	Projeto de infraestrutura de vídeo digital para aplicações de telemedicina
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
ISP	Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público
MEC	Ministério da Educação
MOODLE	Software livre, de Apoio à Aprendizagem
NAVE	Núcleo de Avaliação Educacional do ISP/UFBA
NEAD	Núcleo de Educação a Distância
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNE	Plano Nacional de Educação
PPC	Projeto Pedagógico do Curso
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PROGED	Programa de Formação Continuada para Gestores da Educação Básica
REMA	Rede Metropolitana de Alta Velocidade
SEAD	Superintendência de Educação a Distância
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUPAD	Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TDIC	Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação
TELEDUC	Ambiente Virtual de Aprendizagem
UAB	Universo Aberto do Brasil
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNIREDE	Universidade Virtual Pública do Brasil

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Motivações iniciais e questão do estudo	21
1.2	Objetivo Geral	22
1.3	Objetivos Específicos	22
1.4	Estrutura da dissertação	23
2	REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE A NATUREZA, EXPANSÃO E PERSPECTIVAS DA EaD	25
3	A REGULAÇÃO DA EaD NO BRASIL	39
3.1	A Regulação Geral	45
3.1.1	<i>A Regulação Geral e a Autonomia Institucional</i>	50
3.1.2	<i>Diálogo e Estrutura na Regulação Geral – os Referenciais de Qualidade</i>	72
3.1.3	<i>Diálogo e Estrutura na Regulação Geral – os Instrumentos de Avaliação</i>	80
3.2	A UAB como modo de regulação	90
3.2.1	<i>Os Editais da UAB</i>	94
3.2.2	<i>A UAB e as bolsas</i>	99
3.2.3	<i>O desempenho quantitativo da UAB</i>	105
3.3	Visão de Conjunto da Regulação da EaD no Brasil	113
4	A EXPERIÊNCIA DA UFBA	119
4.1	As primeiras iniciativas da EaD na UFBA (1990 a 2002)	120
4.2	A chegada das plataformas virtuais de aprendizagem e a instalação do Moodle na UFBA (2004 a 2005)	123
4.3	A implantação da UAB na UFBA (2006 a 2013)	125
4.4	As mudanças na estrutura formal (2013 a 2017)	129
4.5	A atuação da SEAD	134
4.5.1	<i>Perspectiva do arranjo institucional e organizacional para a gestão interna da EaD na UFBA</i>	136
4.5.2	<i>Perspectiva da ampliação da oferta de cursos</i>	138
4.5.3	<i>Perspectiva da força de trabalho da SEAD</i>	141
4.5.4	<i>Perspectiva da política de capacitação e formação continuada para professores, técnicos e corpo de tutores presenciais e a distância</i>	143
4.5.5	<i>Perspectiva da sustentabilidade financeira: custeio das atividades de EaD (exceto bolsas)</i>	145
4.5.6	<i>Perspectiva da sustentabilidade financeira: recursos para custeio das atividades de EaD (apenas bolsas)</i>	147

4.5.7	<i>Perspectiva do fomento às atividades acadêmicas (quantidade de bolsas)</i>	149
4.5.8	<i>Perspectiva da atualização dos Procedimentos Operacionais (PO)</i>	151
4.5.9	<i>Perspectiva da interiorização dos cursos da UFBA e atendimento às demandas sociais</i>	152
4.5.10	<i>Perspectiva do apoio às atividades nos Polos</i>	154
4.5.11	<i>Perspectiva da produção e uso de material didático</i>	155
4.5.12	<i>Perspectiva da disseminação de recursos educacionais</i>	156
4.5.13	<i>Perspectiva da aquisição e disponibilização de acervo bibliográfico para as bibliotecas dos polos</i>	157
4.5.14	<i>Perspectiva do acompanhamento e avaliação dos cursos</i>	158
4.5.15	<i>Perspectiva da internacionalização das ações da SEAD</i>	159
4.6	Integração da EaD no quadro institucional da UFBA	159
4.7	A experiência em EaD da UFBA: uma visão geral	163
5	METODOLOGIA	167
5.1	Estratégia Metodológica	167
5.2	Modelo de Análise e Procedimentos Operacionais	172
6.	PERCEPÇÃO DOS ATORES DA EaD NA UFBA	179
6.1	Perfil dos sujeitos da pesquisa	179
6.2	Análise das Dimensões e Questões	180
6.2.1	<i>Dimensão Pedagógica</i>	180
6.2.2	<i>Dimensão Regulatória</i>	189
6.2.3	<i>Dimensão Institucional</i>	219
6.3	Principais posicionamentos de gestores e docentes	226
7	REQUISITOS PARA UMA ESTRATÉGIA DE EaD PARA A UFBA	230
7.1	Os Requisitos	242
7.2	Contribuições, Limitações e Perspectivas	247
	REFERÊNCIAS	249
	ANEXO	265
	A – Questionário	

1 INTRODUÇÃO

A natureza e o ritmo acelerado das inovações tecnológicas e da globalização – no centro das quais estão as tecnologias digitais da informação e da comunicação (TDIC) –, vêm provocando mudanças estruturais em amplas áreas da economia e da sociedade, desafiando os sistemas políticos e institucionais em toda parte.

Entre os desafios mais profundos está, sem dúvida, o da educação, onde o processo secular presencial de ensino e aprendizagem vem sendo transformado por modelos educacionais mediados por tecnologias digitais, cuja expressão mais estruturada é a chamada educação a distância.

A história mostra que cada novo ciclo tecnológico veio para ficar e os impactos específicos criados em cada país, região ou setor social dependem da ação dos governos e das instituições em geral, e, também, da qualidade da política e da gestão da educação. Ou seja, a educação vem sendo profundamente transformada pelas novas tecnologias e, ao mesmo tempo, a educação de qualidade é uma das condições necessárias para que a sociedade se prepare para regular, selecionar, implementar e usar as novas tecnologias.

Uma breve consideração dos dados disponíveis da Educação a Distância (EaD) na educação superior para o Brasil permite avaliar as principais tendências desse processo global e localizar questões essenciais para o planejamento e a gestão educacional das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES)¹.

O crescimento da EaD se evidencia no fato de que, em 2010, o ensino superior presencial, público e privado, na graduação, respondia por 85% das matrículas totais e a EaD, por menos que 15%, enquanto, em 2016, o ensino presencial regredia relativamente para 81% e a EaD atingia 18,6%. Embora demonstre a expansão da tecnologia, essa não é, porém, a principal questão apontada pelos dados da educação superior disponíveis (Tabela 1).

¹ A sigla **IPES** será utilizada aqui em referência às *Instituições Públicas de Ensino Superior*. As *instituições de ensino superior* em geral são denominadas como **IES**, incluindo instituições públicas e privadas na educação superior. A expressão **IFES** designa as instituições federais de ensino superior.

Tabela 1:
Matrículas em Cursos de Graduação por Categoria, Modalidade e Anos (2010-2016)

Modalidade e Categoria	Matrículas				
	Composição 2010		Composição 2016		Evolução 2010 – 2016
	N	%	N	%	%
EaD	930.179	14,6%	1.494.418	18,6%	60,7%
• Pública	181.602	19,5%	122.601	8,2%	-32,5%
• Privada	748.577	80,5%	1.371.817	91,8%	83,3%
PRESENCIAL	5.449.120	85,4%	6.554.283	81,4%	20,3%
• Pública	1.461.696	26,8%	1.867.477	28,5%	27,8%
• Privada	3.987.424	73,2%	4.686.806	71,5%	17,5%
TOTAL	6.379.299	100,0%	8.048.701	100,0%	26,2%
• Pública	1.643.298	25,8%	1.990.078	24,7%	21,1%
• Privada	4.736.001	74,2%	6.058.623	75,3%	27,9%

Fonte: Sinopse Estatística do Ensino Superior (INEP, 2016)

Quando desagregamos os dados, evidencia-se que esse crescimento decorre diretamente das instituições privadas, que, no mesmo período (2010-2016), registraram 83,3% de expansão de matrículas na modalidade EaD na graduação, enquanto o ensino presencial cresceu apenas 17,5%. Por outro lado, nas IPES, as matrículas presenciais cresceram 27,8% no mesmo período, enquanto regrediram em 32,5% as matrículas em EaD. Especificamente em relação às instituições federais de ensino superior (IFES), também se verificam as mesmas tendências à diminuição relativa das matrículas em EaD (menos 29% entre 2010 e 2016) e ao crescimento relativo das matrículas presenciais (41%) (INEP, 2016; 2017).

Certamente, a complexidade dos processos tecnológicos, econômicos, culturais e políticos envolvidos faz emergir muitas questões face a essas tendências. Uma delas, no entanto, se reveste de um caráter estratégico, que reclama urgente consideração pelas IPES.

Uma característica central dos processos de mudança técnica em curso é que eles se dão ao mesmo tempo em que a capacidade de regulação dos processos econômicos e sociais ultrapassa, frequentemente, o poder de ação das instituições locais e nacionais, a começar pelo Estado, devido às forças transterritoriais da globalização. (CASTELLS, 2003; BECK, 2011). Nesse

contexto, a apropriação e aplicação das novas tecnologias pelo setor privado, em busca do grande potencial de produtividade e lucro que lhes é inerente, se expande fortemente em todos os países, com baixo nível de regulação e controle. Por outro lado, na área pública, apesar de algumas tentativas meritórias, as IPES revelam tendências conservadoras no emprego de tecnologias no seu processo educacional, o que este trabalho também procura analisar.

Cabe aqui lembrar que a EaD é uma modalidade que não surgiu das instituições de ensino, mas sim da exploração de oportunidades empresariais que emergiram quando a educação passou a ser uma necessidade de sobrevivência para amplas camadas sociais. (SCHULTZ, 1979). As primeiras iniciativas de EaD foram viabilizadas pelas demandas educacionais de segmentos sociais excluídos do sistema regular de educação, seja pela dificuldade de acesso aos locais geográficos, seja pelos padrões organizacionais das instituições de ensino. A EaD nasce, portanto, sob o signo da busca do lucro, ou seja, da incorporação constante e imediata da tecnologia que estivesse disponível no mercado, da qual sempre foi dependente para se viabilizar. (PETERS, 2006).

Essa intimidade da EaD com a incorporação contínua de tecnologias e com a dinâmica dos mercados, no contexto global de baixa regulação que assinalamos, fez com que os seus modelos de ensino e aprendizagem recebessem fortíssima influência dos modelos de processos produtivos da indústria em geral. A literatura identifica, quando examina a evolução histórica da EaD, a progressiva aplicação, na EaD, dos princípios que regulam os processos industriais de produção, seja na sua forma *fordista* da produção em massa, seja na forma mais moderna da produção flexível. Num e noutro caso, conservam o que é o núcleo da organização industrial da produção, a saber, a radical divisão do trabalho, a extrema concentração hierárquica das decisões sobre o processo de trabalho e a baixa responsabilização da força de trabalho. (PETERS, 2006).

A primeira questão a considerar é que esses princípios, cuja eficiência para a produção de mercadorias é indiscutível, apresentam graves contradições quando transpostos, sem mais, para o campo dos processos educacionais, pois implicam em processos de padronização e centralização de decisões, sobre os

conteúdos e processos educacionais, que afrontam toda consideração pedagógica mais séria, a qual reclama exatamente o oposto: alta interatividade entre alunos e professores e alta autonomia e flexibilidade do professor na condução do processo de ensino e aprendizagem. (PIAGET, 1973, 2003; FREINET, 1996; BIESTA, 2017; FREIRE, 2007a, 2007b). Porém os princípios típicos da indústria de massa são, hoje, um padrão nos modelos EaD, acolhidos com entusiasmo pelas instituições privadas de ensino superior, que visualizam os ganhos associados à produção padronizada para amplos mercados de massa. O tratamento dessa questão central, que requer regulação adequada, não deve, todavia, desconsiderar a enorme contribuição do setor privado na estruturação de tecnologias e modelos eficientes e modernos de planejamento, operação e gestão, do estudo dos quais as instituições públicas poderiam se beneficiar.

No caso das instituições públicas de ensino, é preciso enfrentar o retardo evidenciado na utilização das tecnologias, posto que estamos diante de processos irreversíveis. Mas é necessária extrema atenção para evitar a incorporação, sem mais, dos modelos de EaD dominantes hoje na área privada, posto que seus efeitos pedagógicos não se coadunam, em princípio, com a busca de um ensino aberto ao valor filosófico central da modernidade – o iluminismo, ou esclarecimento², que forceja por se refletir na educação como ampla autonomia e dialogicidade de professores e alunos. (BIELSCHOWSKY, 2018).

Nesse sentido, as estratégias das IPES em relação à EaD têm relevância não só face às suas práticas educacionais próprias, mas em relação ao debate e ao enfrentamento dos modelos de EaD prevalecentes na sociedade.

Esse é um primeiro grande problema no processo de difusão da EaD no Brasil: os indícios de que a dimensão pedagógica sofre riscos na sua qualidade, devido especialmente a limitações na alocação de horas docentes aos processos interativos da EaD, que por sua vez indica omissão da regulação.

² Para Kant (1783), “*Esclarecimento (Aufklärung) significa a saída do homem de sua minoridade, pela qual ele próprio é responsável. A minoridade é a incapacidade de se servir de seu próprio entendimento sem a tutela de um outro. É a si próprio que se deve atribuir essa minoridade, uma vez que ela não resulta da falta de entendimento, mas da falta de resolução e de coragem necessárias para utilizar seu entendimento sem a tutela de outro. Sapere aude! Tenha a coragem de te servir de teu próprio entendimento, tal é portanto a divisa do Esclarecimento*”.

Se é necessário, e é, aproveitar as grandes possibilidades que a EaD oferece para a expansão da difusão do conhecimento na sociedade, é preciso saber combinar essas possibilidades com o desenvolvimento de modelos que estimulem a autonomia docente na ponta do processo educacional, limitando as tendências à padronização e centralização tecnocrática de decisões, inerentes aos modelos prevalecentes da EaD.

A experiência brasileira com a introdução mais ampla da EaD nas IPES é marcada pela criação e atuação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), que, ao ser organizada como um programa financeiro e normativo externo às instituições, de algum modo desestimulou as instituições a criarem seus próprios processos de utilização da tecnologia. (FIALHO; RANGEL; BARROS, 2018).

Na medida em que a UAB foi criada como um programa de governo gerenciado inicialmente pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC) e, posteriormente, pela CAPES, com recursos específicos e vultosos, e regras gerenciais próprias e centralizadas, observa-se que as IPES tenderam a implementar os cursos em EaD da UAB de modo paralelo e dissociado das suas estruturas institucionalizadas de gestão do ensino. Em outro plano, claro que com exceções, as IPES mantinham iniciativas internas pontuais e não coordenadas de disponibilização de alguns cursos em EaD (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

Em consequência, em vários casos, as estruturas internas de gestão da EaD tenderam a ficar restritas a apêndices de caráter tecnológico, dentro das próprias Instituições, sem a devida articulação e integração com a estrutura e a política organizacional e acadêmica.

Soma-se, então, no caso das IPES, o desafio na dimensão pedagógica (modelos de uso da EaD com atenção à questão técnico-pedagógica) ao desafio da dimensão da autonomia institucional das universidades, pois a experiência até aqui realizada com a EaD esteve, em vários casos, ancorada à dinâmica externa da UAB, que operou em paralelo à estrutura acadêmica das IPES.

Integrando o grupo das IFES com baixa dinâmica em EaD, a UFBA reorientou sua estratégia a partir de 2015, portanto reunindo diversificada experiência com as questões de qualidade e autonomia identificadas no contexto da difusão da EaD no Brasil. Por opção do pesquisador, gestor interessado no

aperfeiçoamento da EaD na UFBA, as estratégias da UFBA frente à EaD foram tomadas como objeto de análise deste trabalho.

1.1 Motivações iniciais e questão do estudo

A motivação para o desenvolvimento desta pesquisa veio também pela experiência, ao longo de quase duas décadas de trabalho em várias áreas da gestão (com ênfase em Gestão Pública; Gestão Educacional; Gestão de Tecnologia Educacionais; Gestão de Pessoas e Gestão de Redes de Colaboração e Aprendizagem), e pela experiência profissional como empreendedora em desenvolvimento de *software* para EaD, cursos virtuais e serviços de tutoria no ambiente corporativo. Daí consolidou-se o interesse em aprofundar os estudos sobre a Institucionalização da EaD na UFBA, a partir de uma abordagem de pesquisa-ação, que investiga e intervém na institucionalização de uma estratégia avançada de EaD para a UFBA. Por avançada, quer-se significar uma estratégia de implementação da EaD orientada pedagogicamente, mantendo a tecnologia subordinada a efetivos critérios de qualidade nos processos de ensino-aprendizagem.

A institucionalização da EaD no sentido indicado depende do entendimento de requisitos pedagógicos e institucionais que assegurem o desenvolvimento progressivo da cultura da EaD em todo o ambiente de ensino e aprendizagem da UFBA, com foco na máxima exploração coordenada dos recursos tecnológicos da EaD, no estímulo a variados formatos de articulação de atividades presenciais e a distância, na combinação de suporte técnico de excelência com ampla autonomia pedagógica dos departamentos, coordenações de curso e professores na condução das ações da EaD.

A escolha do tema proposto no projeto, portanto, está relacionada a dificuldades percebidas no contexto da difusão da EaD em geral, através de observação direta e através da literatura, que resultaram na necessidade de rever as políticas, normas e procedimentos operacionais que sustentam e orientam a difusão da EaD na UFBA.

Este estudo se insere na Área de Concentração em “Educação a Distância”, linha temática de “Gestão da Educação”. Caracterizado como pesquisa-ação, tem seu ponto de partida na seguinte questão: **quais são os**

requisitos estratégicos para a institucionalização de uma estratégia avançada da EaD na UFBA?

1.2 Objetivo Geral

Identificar, propor e aplicar requisitos estratégicos para a institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA.

1.3 Objetivos Específicos

- Pesquisar, analisar e propor os requisitos didáticos/pedagógicos e de autonomia institucional necessários a uma estratégia para a institucionalização da EaD na UFBA;
- Analisar, à luz dos requisitos didáticos/pedagógicos e de autonomia institucional, os marcos regulatórios gerais da EaD no Brasil e o efeito regulatório do programa UAB;
- Analisar o processo de desenvolvimento da EaD na UFBA, incluindo iniciativas locais e as conexões com a regulação geral e com o programa da UAB, à luz dos requisitos didático/pedagógicos e de autonomia institucional;
- Pesquisar e analisar as percepções, de grupos de atores do processo EaD da UFBA (gestão superior; direção de unidades; gestor técnico da EaD; coordenadores de cursos - professores), sobre os requisitos didático-pedagógicos e de autonomia institucional que configuram um modelo de uso e gestão avançados da EaD, considerados os contextos das normas regulatórias vigentes e a experiência da UFBA;
- Formular um conjunto de requisitos para a institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA, como indicador de sua especificidade e de sua importância para a ampliação do uso das tecnologias digitais nas diferentes modalidades educacionais, considerando os requisitos pedagógicos, a questão regulatória, a experiência institucional da UFBA e as percepções dos seus principais atores internos.

1.4 Estrutura da Dissertação

Apresentadas nesta seção as considerações iniciais do estudo, que contextualizam o tema de pesquisa, a questão central e os objetivos, segue-se uma breve descrição das seções que compõem a dissertação, contemplando os caminhos teóricos e metodológicos para o alcance dos objetivos propostos inicialmente.

A segunda seção, **Reflexão teórica sobre a natureza, expansão e perspectivas da EaD**, inclui uma revisão reflexiva da literatura da área sobre abordagens teórico-históricas do desenvolvimento da EaD, com ênfase nas relações entre as dimensões didática, organizacional e técnica da modalidade, para estabelecer os principais requisitos relacionados à eficácia pedagógica em EaD.

A terceira seção, **A regulação da EaD no Brasil**, é dedicada a discutir extensivamente à sequência histórica e à estrutura dos marcos regulatórios da EaD no Brasil, entre a publicação da Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional e o presente ano de 2018.

A quarta seção, intitulada **A experiência da UFBA**, traz a análise das iniciativas da UFBA para implementação da EaD ao longo do tempo, englobando os desenvolvimentos internos de cursos em EaD, a inserção e gestão do programa UAB e as conexões dessas ações com a estrutura institucional e com o ensino presencial.

Na quinta seção, cujo título é **Metodologia**, é apresentada uma descrição geral das etapas da pesquisa, o modelo de análise e, com base nos requisitos identificados nas seções anteriores, os procedimentos operacionais da pesquisa de campo realizada junto a docentes e gestores da UFBA envolvidos com os processos da EaD.

É importante considerar que este trabalho se desenvolve sob a perspectiva metodológica da pesquisa-ação, na forma de intenso diálogo entre as reflexões progressivamente desenvolvidas e as ações implementadas no nível da gestão da EaD nos processos internos da UFBA, o que será resgatado nesta quinta seção.

A sexta seção, **Percepção dos atores da EaD na UFBA**, apresenta a análise dos resultados da pesquisa de campo, identificando os aspectos mais salientes da percepção de docentes e gestores da UFBA sobre os processos EaD, com vistas a considerá-los na definição dos requisitos para uma estratégia avançada de EaD para a UFBA.

Por fim, na sétima seção, serão apresentados os **Requisitos para uma estratégia de EaD para a UFBA**, objetivo final deste trabalho.

2 REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE A NATUREZA, EXPANSÃO E PERSPECTIVAS DA EaD

Com certa frequência, a EaD é abordada pelo entusiasmo funcionalista com sua dimensão tecnológica e seus efeitos massivos, nublando-se a percepção e discussão da sua dimensão pedagógica.

Nesta seção, será desenvolvida uma revisão reflexiva de literatura selecionada de EaD, baseada na conceitualização do seu processo histórico-social e que enfatiza as relações entre as dimensões didática, organizacional, técnica e econômica da modalidade, para estabelecer os principais requisitos organizacionais e didáticos relacionados à sua eficácia pedagógica.

A fragilidade das bases teóricas da EaD é vista por Keegan (1991) como consequência da prioridade em implantar projetos formatados por uma lógica empresarial que está na origem da EaD, conforme também Peters (1983, 2006, 2012).

Por força dessa fragilidade teórica, a maior parte dos estudos existentes trata de aspectos mais operacionais da EaD, como a produção do material pedagógico, sua distribuição, as mídias mais adequadas, a avaliação dos alunos, além de historiar, descritivamente, experiências em EaD, com pouca ênfase na identificação e análise dos pressupostos conceituais que sustentam uma estratégia para a institucionalização da modalidade de ensino nas IPES. (MILL; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014).

Belloni (2002) compreende a EaD como parte de um processo de inovação educacional que, ao integrar as TDIC, pode promover um salto qualitativo na educação, desde que as tecnologias sejam utilizadas como meios e não como fins em si mesmas. Acredita a autora, portanto, que as tecnologias devem ser utilizadas como atributos pedagógicos para a melhoria e expansão do ensino e, ao mesmo tempo, que se constituam como objeto de estudo complexo e multifacetado, com abordagens críticas, criativas e interdisciplinares.

Os processos da EaD mantêm conexões com o contexto de mudança sócio-técnica mais amplo, no qual Castells (2003) aponta a constituição de novos espaços e lugares de aprendizagem e trabalho, caracterizados pela multilocalização das atividades.

Sobre o conceito de Educação a Distância, Moore e Kearsley (2007, p.1) refletem a visão predominante na literatura, ao dizerem que:

A ideia básica de educação a distância é muito simples: alunos e professores estão em locais diferentes durante todo tempo ou grande parte do tempo em que aprendem e ensinam. Estando em locais distintos, eles dependem de algum tipo de tecnologia para transmitir informações e lhes proporcionar um meio de interagir.

No bojo dessas reflexões, Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) desenvolvem o conceito de polidocência, composto de *poli*, no sentido de multiplicidade, e *docência*, aquele que exerce atividade de ensinar, responsável pela decisão pedagógica no ensino-aprendizagem, com o objetivo de melhorar esta última. Essa é a grande, e ainda pouco compreendida, ruptura provocada pela EaD na educação: o ensino deixa de ser realizado por uma única pessoa – o docente – e passa a ser realizado por um sistema (que envolve pessoas, *software*, computadores e redes), no qual as funções docentes de produção do conteúdo, projeto e coordenação de disciplina, e interação com os alunos são distribuídos de forma coordenada entre vários profissionais, implicando um ambiente coletivo de trabalho: a polidocência.

De acordo com Mill, Ribeiro e Oliveira (2014, p.19), “...essa docência é exercida por um conjunto de pessoas, detentoras de diferentes habilidades e competências e que, juntas, constroem a polidocência”. Com esse conceito, Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) captam o fato de que o uso mais intenso dos meios tecnológicos de comunicação e informação torna o ensino mais complexo, mais coletivo, e exige a especialização, fragmentação e coordenação do ato de ensinar em múltiplas tarefas, sendo essa segmentação-coordenação a característica principal do ensino a distância, o “professor coletivo”, ou a “polidocência”.

Educação a Distância, para Moore e Kearsley (2013), é um aprendizado planejado que ocorre em um lugar diferente do local do ensino, exigindo: técnicas especiais de criação do curso e de instrução e comunicação por meio de várias tecnologias, e de disposições organizacionais e administrativas especiais. Para os autores, cinco características são essenciais para definir Educação a Distância:

- separação física e geográfica entre estudante e professor;
- planejamento e preparação dos materiais de aprendizado por uma organização educacional;
- no processo de ensino e aprendizagem, é muito importante incentivar a autonomia dos estudantes, encorajando-os para uma maior interação e assim contribuir ainda mais com a aprendizagem;
- aprendizado planejado e não acidental;
- a comunicação feita por meio das tecnologias e diversas mídias.

Em alguns autores (BELLONI, 2009; MOORE; KEARSLEY, 2013), a EaD é tomada como um sistema estruturado em subsistemas: sistema de aprendizagem, sistema de tutoria ou docente, sistema de materiais didáticos e conteúdos, sistemas de gestão, etc. Cada (sub) sistema de EaD apresenta qualidades e propriedades específicas que só aparecem quando o sistema se constitui em um processo dinâmico de interação e interdependência entre as partes, onde qualidades e propriedades que emergem do todo, do sistema, retroagem sobre as partes.

Em perspectiva similar, Mill (2012) considera que a EaD é um objeto que requer abordagens sistêmicas para ser compreendido em sua dinâmica contemporânea, o que implica considerar as suas relações com o processo de ensino-aprendizagem e com os padrões de organização dos processos produtivos da sociedade.

Nesse sentido, é particularmente interessante a contribuição de Peters (2006), em dois sentidos: primeiro, ao estabelecer, como elemento central da análise da EaD, o processo pedagógico; e segundo, ao indicar, de forma crítica, as tendências para o aprisionamento dos modelos de uso da EaD pela lógica empresarial que está na sua origem, e que é impulsionada historicamente pela adoção direta de padrões de produção industrial nos processos de ensino-aprendizagem. Nesse sentido, Peters (1983) já observava que:

A divisão do trabalho e a objetivação do processo de ensino permite planejá-lo para alcançar objetivos estabelecidos sistematicamente do modo mais eficaz possível, cada especialista ou equipe de especialistas sendo responsável por uma área limitada em cada fase do complexo processo de concepção, planejamento, realização e distribuição de cursos e materiais. (PETERS, *apud* BELLONI, 2003, p. 80).

Ao mesmo tempo em que denuncia velhos modelos, Peters (2012) explora alternativas de modelagem e de institucionalização de novos modelos de Educação a Distância, que utilizem o potencial da tecnologia para ampliar os resultados pedagógicos do processo de ensino-aprendizagem. O autor propõe a flexibilização do ensino superior como estratégia para se adaptar às necessidades imperativas do contexto atual:

O foco está em que as universidades têm que adaptar o seu ensino aos novos requisitos da vida em uma sociedade do conhecimento pós-industrial, pós-moderna. Esta nova forma de atuação pede formas de ensinar que sejam altamente flexíveis (...). A educação superior deve se tornar mais flexível se as universidades quiserem sobreviver. O conceito adquiriu uma importância profunda, existencial. (PETERS, 2012, p. 236).

Belloni (2015) corrobora com Peters (2006) e com Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) quando considera que, como resultado da divisão do trabalho, as funções docentes vão se especializar e fazer parte de um processo coordenado de planejamento e execução, divididas no tempo e no espaço: as funções de selecionar, organizar, transmitir o conhecimento, exercidas nas aulas no ensino presencial, correspondem em EaD à preparação e autoria de unidades curriculares (cursos) baseadas em conteúdos que formam a base dos materiais pedagógicos realizados em diferentes suportes (livro-texto ou manual, programas de áudio, vídeo ou informática); a função de orientação e conselho do processo de aprendizagem passa a ser exercida não mais em contatos pessoais e coletivos em sala de aula ou atendimento individual, mas em atividades de tutoria a distância, em geral individualizada, mediatizada por diversos meios de acesso.

Entre essas duas funções situadas nos pontos extremos do processo, muitas outras ocorrem, tornando difícil a identificação de quem é professor em EaD. (MILL, 2012).

A identidade com o padrão industrial de produção expressa-se não só como divisão do trabalho, mas como definição, estruturação e controle centralizados do inteiro processo produtivo, o que implica baixa autonomia decisória na ponta do processo. No caso, perda do poder de decisão do professor que está em contato com o aluno; o professor passa a mediar

conteúdos que não escolheu e a realizar atividades interativas limitadas, em função da baixa disponibilidade efetiva de carga horária (CH) do docente.

Com essa estruturação, que obedece a princípios comuns da organização industrial da produção, tem-se um formato de ensino e aprendizagem fortemente programado, onde todas as etapas são planejadas com extremo cuidado, com conteúdos subdivididos em pequenas parcelas com a pretensão de tornar a aprendizagem mais fácil e proveitosa. (PETERS, 2006).

Segenreich (2010), Dantas e Fialho (2016) e Fialho, Rangel e Barros (2018) consideram que, mesmo com o aumento nas discussões e reflexões sobre a qualidade da EaD em seus diferentes aspectos, a ausência de regulações mais precisas legitima e induz o setor privado a atuar, no mínimo, no limite da qualidade pedagógica, buscando maiores escalas e substituindo pessoas por máquinas (físicas ou virtuais).

O quadro regulatório atual estimula o setor privado a organizar sua forma de produção e distribuição em modelos que têm como principal trunfo desenvolver o maior volume de conteúdos padronizados para o alcance do maior número possível de “consumidores” desse “produto”. Evidências empíricas, nesse sentido, são correntes nas discussões realizadas por alguns autores (PETERS, 2006; BELLONI; GOMES, 2008), que relatam que os modelos de EaD em uso são interpretáveis por teorias oriundas da economia e da sociologia industrial, sintetizados nos “paradigmas” do *fordismo* e *pós-fordismo*. Desse modo, analisar a EaD a partir de uma perspectiva crítica a essa importação, sem mais, de modelos industriais, possibilitará identificar problemas e traçar estratégias que possam trazer melhorias para o processo de ensino e aprendizagem na modalidade EaD e em geral. O problema, então, não é tanto entre a democratização anunciada pela EaD e a qualidade pedagógica, mas entre a qualidade pedagógica e a falta de regulação.

Sem dúvida, é preciso sempre levar em conta a extraordinária produtividade relacionada aos processos digitais e virtuais, o que facilita o acesso ao conhecimento a custos mais baixos para amplas parcelas da população, democratizando a difusão do conhecimento na sociedade. (LEVY, 1996).

Mas é preciso observar que o tipo de conhecimento que pode ser diretamente armazenado e processado por computadores e *software* é o conhecimento explícito, codificado. Diversas abordagens, vindas tanto do campo da gestão quanto do campo da educação, sustentam que a aquisição significativa do conhecimento requer mais do que acesso a conhecimento codificado. No campo da educação, existe ampla literatura (AUSUBEL; NOVAK; HANESIAN, 1980; SAVIANI, 2006, 2013; PIAGET, 1973, 2003; VYGOTSKY, 2008) que sustenta que a aquisição efetiva de conhecimento depende de interação social, que proporciona reflexões, revisões e criações, novos *insights*. Daí resulta a apreensão efetiva do conhecimento pelo indivíduo, em uma espécie de recriação, na sua mente, através da interação com outros indivíduos.

No campo da gestão, o estudo já clássico de Takeuchi e Nonaka (1995) sustenta, convincentemente, que o processo de criação do conhecimento nas organizações depende de interações e transmutações entre o conhecimento explícito, codificável, e o conhecimento tácito, não codificável, aquele conhecimento que as pessoas detêm, como “saber fazer”, mas não necessariamente sabem explicar. Para adquiri-lo, são necessárias interação e experiências comuns.

Desse modo, por maiores e mais importantes que sejam as grandes possibilidades de democratização do conhecimento explícito trazidas pela EaD, são também necessárias configurações tecnológicas e metodológicas que apoiem efetivamente as funções virtuais de interação e criação coletivas, didaticamente integradas em um programa de aprendizagem.

Ao mesmo tempo, novos avanços, com as crescentes possibilidades para a aprendizagem por simulação e para o uso da inteligência artificial, devem ser acompanhados de perto, pelo impacto conceitual e prático disruptivo que podem ter sobre as condições de aquisição de conhecimento, conforme vimos discutindo nesta seção.

Sendo assim, na educação a distância, o modo como se compartilham os conhecimentos, habilidades e atitudes, utilizando meios tecnológicos e materiais didáticos de alta qualidade, **requer um sólido ponto de partida de natureza pedagógica**, que possa orientar o uso dos recursos tecnológicos e dos novos

atores especializados, para proporcionar processos de aprendizagem qualificados para estudantes de diversos níveis, e dispersos geograficamente.

No entanto, isso exige tempo, planejamento e recursos didáticos e tecnológicos adequados, o que significa, conseqüentemente, mais investimentos e mais custos operacionais. Nesse ponto, especialmente na educação privada, situa-se um nó górdio entre a natural vocação empresarial para obter resultados de negócio (portanto reduzir custos, em especial do trabalho humano) e as exigências pedagógicas para uma educação efetivamente formadora (que requer investimentos, custeio e ampliação do capital humano). É possível considerar que uma boa regulação seria a que estipulasse os pisos de qualidade mínimos aceitáveis para a formação dos nossos alunos. Isso estabeleceria um patamar mínimo para todo o mercado, atendendo à sociedade e mantendo as condições gerais competitivas para todas as empresas; todo o mercado passaria a operar com nível de maior qualidade. Na outra ponta, uma boa regulação, exigente pedagogicamente, iria estimular, também, inovações em aplicativos e metodologias para se obter qualidade efetiva (interativa e contextual) em contextos virtuais.

Na área pública, segundo Gonçalves (2012), a inserção da EaD nas universidades do Brasil acelerou-se a partir do ano 2000, condicionada por vários fatores, tais como: as experiências pontuais das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES); a consciência da sociedade de que o ensino superior é uma força importante para a inserção qualitativa do cidadão no mercado de trabalho e que a formação continuada é fundamental neste mundo em constante mutação; a deficiência de professores habilitados e atualizados nos sistemas de ensino básico, o que impulsionou uma intervenção rápida dos responsáveis pela educação nacional; a necessidade de os governos e organizações capacitarem os agentes dispersos territorialmente, principalmente em países como o Brasil; a criação de um marco legal por meio de alterações na LDB de 1996; a transformação da EaD em política pública do governo, pela criação de diversos programas públicos e privados, em nível nacional e regional, dentre os quais a articulação de uma rede de universidades públicas, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2005, que possibilitou a inserção da EaD em várias universidades públicas e também a criação de polos de apoio presencial pelo interior do país; e, finalmente, a popularização da Internet através de sua

extraordinária capilaridade e flexibilidade. Nessa linha, Gonçalves (2012, p. 297) acrescenta que:

A EaD tem se inserido nas universidades convencionais com grande experiência de oferta de cursos presenciais, principalmente de duas formas: descentralizada – a partir do esforço individual, ou de grupos, de professores e/ou da atribuição, pela universidade, dessa atividade às unidades, departamentos e faculdades; centralizada – por meio da construção de um modelo institucional de EaD, gerenciado por um setor central de suporte às atividades de unidades acadêmicas e de professores.

Na mais importante experiência de EaD no setor público brasileiro, o exame do programa Universidade Aberta do Brasil revela que, ainda que tenha gerado efeitos positivos na difusão da Educação a Distância, a lógica institucional da UAB conduziu a graves dilemas: o paralelismo com a estrutura acadêmica das universidades para conduzir o processo de gestão da EaD, no plano institucional, e a adoção de um modelo de uso da EaD que reproduz, em linhas gerais, o modelo industrial, com baixa autonomia de docentes e alunos na gestão e operação do processo de ensino-aprendizagem (SOUSA, 2012; COSTA; SILVA; VECCHIA, 2014; FERREIRA; GAMEZ, 2015; ARRUDA, 2017; FIALHO, RANGEL; BARROS, 2018).

Diante dessas reflexões, é reforçado o entendimento de Mill (2012), de que analisar a EaD pressupõe entender a modalidade como um todo, e a gestão da EaD, em particular, em uma perspectiva mais ampla. É nessa visão ampliada, integrada e sistêmica que os estudos e a pesquisa deverão alcançar novos conhecimentos, averiguando as especificidades de cada modalidade.

Mill e Santiago (2016) produziram uma obra de elevada importância para a pesquisa em EaD ao analisarem as temáticas de 100 livros e 83 teses de doutorado com foco nessa modalidade de ensino. Como conclusão geral, identificam a existência de significativo volume de publicações, tratando de variados temas da EaD, ao lado de algumas lacunas ainda pouco exploradas.

Nesta seção da pesquisa, que visa estabelecer uma visão conceitual para orientar a análise do processo de institucionalização da EaD na UFBA, torna-se objeto de grande interesse as categorias pelas quais esse processo vem sendo analisado na literatura, conforme revisão bibliométrica realizada por Mill e Santiago (2016). A maioria dos livros examinados tem foco nas categorias de

Docente e de Tecnologia, seguidos por Gestão, Discência, Didática e Institucionalização. No exame das teses, destacaram-se também a Tecnologia (com ênfase nos Ambientes Virtuais de Aprendizagem – AVA) e a Docência (envolvendo o fazer docente, a tutoria e a formação docente).

As principais categorias encontradas nesta literatura parecem expressar, também, uma assimilação funcionalista do modelo industrial da EaD pelos autores dos livros e teses, no sentido de que a reflexão sobre o objeto é dominada pelas questões práticas, que emergem no processo de implementação de tecnologias e de novos arranjos organizacionais, nublando a necessidade de compreender sistemicamente o próprio processo social de difusão do modelo industrial – sua origem, natureza e impactos, como indicam Mill e Santiago (2016).

Não se pode perder, no turbilhão da disponibilidade de novas tecnologias, o sentido de que se trata, afinal, de educação. EaD é, antes de tecnologia, educação, o que impõe uma premissa de questionamento didático dos seus modelos de uso. As dimensões analíticas de EaD necessitam incluir, portanto, para discutir a eficácia do seu uso, a dimensão pedagógica, ou seja, a qualidade da aprendizagem e os fatores que a determinam no novo contexto da EaD.

A longa trajetória evolutiva das teorias da aprendizagem conduziu à compreensão de que o ser humano aprende como sujeito (AUSUBEL; NOVAK; HANESIAN, 1980; SAVIANI, 2006, 2013; PIAGET, 1973, 2003; VYGOTSKY, 2008; PETERS, 2006), ou seja, como protagonista ativo do próprio aprendizado, um ser que cresce intelectualmente e emocionalmente pelo diálogo, o que requer uma abordagem educacional que estimule a interação, não só com os conteúdos formalizados de conhecimento, mas, também, com os docentes e com o seu próprio e singular contexto prático de vida.

Válida para todo processo de aprendizagem, essa dimensão de interatividade, porém, tem diferentes requisitos de eficácia, conforme seja considerada no ensino presencial ou na EaD. Na modalidade presencial, as condições para as práticas interativas estão objetivamente postas pela presença e disponibilidade material do professor e do aluno. Nesse contexto, a qualidade interativa depende, exclusivamente, de escolhas disponíveis ao docente, que podem ser realizadas e aplicadas em território sob sua direta influência, a sala de aula física. Na modalidade da EaD, o contexto onde pode se dar a interação

é radicalmente distinto e complexo, na medida em que existem mediações tecnológicas e comunicacionais sob responsabilidade de outros e novos atores, sejam humanos, sejam máquinas ou *softwares* inteligentes. Conforme Dantas e Fialho (2016), há aqui uma mudança estrutural no objeto empírico, que convoca novos esforços teóricos para sua compreensão e estudo.

Nessa linha de conceptualização, destaca-se a contribuição seminal de Moore (1993) para uma compreensão mais ampla da EaD, na qual questiona a relevância da distância física, relacionada à mera proximidade espacial dos atores, e propõe o conceito de “distância transacional”, referente ao grau em que ocorre **Diálogo** simultâneo entre docentes e alunos. O conceito é composto também pela dimensão da **Estrutura**, que diz respeito ao grau em que os conteúdos e atividades de um processo de ensino-aprendizagem estão pré-estruturados por atores externos ao professor-aluno, ou seja, mede a flexibilidade que um professor ou tutor tem para ajustar conteúdos e atividades às singularidades de sua turma, ou de seu aluno, durante a realização das atividades do curso/disciplina.

O conceito de Moore (1993) inclui ainda a dimensão de **Autonomia**, relacionada à concentração do foco nos alunos. Nesse sentido, Peters (2006, p. 95) explica que os alunos

reconhecem suas necessidades de estudo, formulam objetivos para o estudo, selecionam conteúdos, projetam estratégias de estudo, arranjam materiais e meios didáticos, identificam fontes humanas e materiais adicionais e fazem uso delas, bem como quando eles próprios organizam, dirigem, controlam e avaliam o processo da aprendizagem.

Essas dimensões constituem poderosas ferramentas analíticas que focam nos elementos essenciais à compreensão dos processos de ensino-aprendizagem, ao mesmo tempo em que possibilitam avaliar as relações desses elementos no contexto de mediação tecnológica e estrutura organizativa, características da EaD.

Não se trata, porém, de um esquema analítico pronto e fechado que, ao ser aplicado aos processos empíricos, revele diretamente a distância do empírico a algum modelo ideal.

Peters (2006, p. 64) esclarece que “... em Moore, a redução da distância transacional de modo algum é um objetivo que se deva buscar sob qualquer

circunstância”. Fatores como objetivos da aprendizagem e perfil dos alunos são importantes para a modulação de diálogo, estrutura e autonomia. Outras variáveis, fora do campo especificamente pedagógico, influem nas características dos modelos de uso da EaD, como a cultura institucional, para a qual o modelo de uso está sendo projetado, e fatores contextuais de ordem legal, institucional e financeira, inerentes à regulação de qualquer iniciativa educacional.

Desse modo, ainda que permaneça hígida a premissa geral de que a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem depende fortemente do protagonismo do professor e dos alunos, deve ser observado que “a distância transacional é uma função de três grandezas, que mudam de uma situação para outra, em parte inclusive são antagônicas ou até mesmo excludentes” (PETERS, 2006, p. 65), que se influem reciprocamente e que devem ser combinadas do melhor modo possível para atender a contextos determinados: perfil das pessoas, natureza do ensino, os recursos técnicos disponíveis e a cultura de estudo prevaiente.

Ainda conforme Peters (2006, p.65):

a didática do ensino a distância consistiria daquelas estratégias e técnicas com que é possível estabelecer a distância transacional de acordo com as exigências de cada uma das situações educativas e de aprendizagem.

No plano da reflexão didática, portanto, podemos estabelecer:

- a) que o processo de ensino-aprendizagem, ainda que modulado pelo objetivo do estudo e pela formação do público, tem na determinação da distância transacional (quanto deve haver de diálogo, de estruturação e de autonomia em cada tipo de estudo específico) o seu elemento didático essencial;
- b) que, visto pelo ângulo pedagógico, a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem depende de mais diálogo, de menos estrutura e de mais autonomia. Essa exigência pedagógica é mais aguda nos cursos de formação, como os cursos de graduação no ensino superior, nos quais não se trata simplesmente de transferir conhecimentos explícitos, mas de formar sujeitos.

Peters (2006) aplica essas categorias de análise ao exame dos modelos historicamente adotados na EaD, observando, por um lado, suas conexões com os processos produtivos industriais e, por outro lado, suas relações com os processos educacionais e culturais contemporâneos (que são amplamente convergentes com a superação do puro modelo industrial para a EaD).

No plano das relações com os processos industriais, Peters (2006) identifica um processo de isomorfismo mimético (GREENWOOD; HININGS, 1996). Assim, os processos da EaD (produção e operação dos processos de ensino-aprendizagem), alavancados pela dinâmica privada de busca de produtividade e resultados, espelham-se em práticas empresariais consolidadas no mundo industrial, dirigidas para a ampliação da divisão do trabalho, para a substituição do trabalho humano por tecnologia, para a centralização decisória e para a baixa responsabilização da força de trabalho.

Traduzidas para os processos da EaD, essas características implicam geralmente conteúdos padronizados, escassa interação entre os atores e transformação do docente, praticamente, em um executor de procedimentos definidos de modo genérico e centralizado. Ou seja, implica um modelo de uso da EaD pelo qual a modalidade funciona como um sistema de transmissão de conteúdos centralizados em ambiente hierárquico e burocrático. Altamente eficiente para difundir conhecimentos explícitos, codificados, mas resistente à ampliação de processos de interação ao longo do processo de ensino-aprendizagem, na medida em que a interação impacta nos custos de pessoal e, portanto, no resultado econômico.

Em outro polo, Peters (2006) observa que colocar a perspectiva didática como central possibilita compreender a EaD como potencialmente capaz de revolucionar as tendências atuais da educação pelo desafio que pode lançar ao modelo industrial prevalecente. Agregando a reflexão teórica em didática – que põe o sujeito no centro da educação – a tendências em curso (ensino aberto, educação permanente, ensino pós-moderno), o argumento de Peters (2006) possibilita pensar modelos de uso da EaD que deslocam para a ponta do processo mais autoridade didática ao docente sobre conteúdos e atividades, mais interatividade entre alunos e docentes e mais protagonismo aos alunos na modelagem continuada do processo de aprendizagem.

É possível, então, visualizarmos um modelo inovador para os processos de ensino-aprendizagem, cujo compromisso primeiro seja com a qualidade educacional; um modelo que Peters (2012) designa como pós-industrial, que estimule o emprego de metodologias ativas de aprendizagem³ tecnologicamente estendidas, ou seja, um modelo que se estruture com base em formas participativas, interativas e sensíveis às individualidades dos alunos. Formas que utilizem, com larga autonomia, os modernos recursos tecnológicos existentes para ampliar a comunicação interativa, as atividades coletivas e o acesso ao universo de conhecimentos e informações do mundo virtual. Um modelo de uso da EaD que supere a noção abstrata e restrita de produtividade para entender que a educação necessita apresentar resultados à sociedade, e não apenas ao mercado.

Esse movimento vai no mesmo sentido do que Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) chamam de “formação híbrida”, uma associação orgânica entre o presencial e o virtual na educação.

A abordagem teórica deste trabalho, considerando a literatura consultada, fundamentou-se em Moore (1993), Peters (2006, 2012) e Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) para estabelecer as bases para a construção do modelo de requisitos que fundamenta o desenvolvimento do projeto de institucionalização da EaD na UFBA, no que toca aos seus aspectos didáticos e pedagógicos.

Não adotamos, na sequência desta pesquisa, a categoria Autonomia, tal como proposta por Moore (1993), em cuja obra ela se apresenta como uma categoria subsidiária das categorias de Diálogo e Estrutura, porque restrita à autonomia do aluno. Consideramos que haveria, a partir do enfoque deste trabalho, certa superposição conceitual, uma vez que o quanto o aluno poderá exercer de autonomia efetiva, perante o processo de aprendizagem no curso/disciplina, dependerá do quanto o curso/disciplina será estruturado (**Estrutura**) e de como e com qual intensidade se dará a interação (**Diálogo**).

Ao mesmo tempo, este trabalho tem como foco a política regulatória nacional do conjunto das instituições educacionais de nível superior (IES) do país (plano que não é contemplado nas abordagens de Moore e Peters), o que introduz um nível de regulação superior às decisões internas das IFES. Na

³ Metodologias de ensino-aprendizagem que estimulam alunos ativos em experiências de aprendizagem significativa.

medida em que a regulação interna, nas IES, dos fatores mais diretamente pedagógicos pode ser mais ou menos afetada por esse nível superior de regulação, torna-se necessário considerar as relações de autonomia entre as IFES e os órgãos de regulação.

Por essa razão, a análise realizada nesta seção apontou vários pontos de interseção entre os requisitos pedagógicos e a dimensão da autonomia institucional (SÁNCHEZ; SÁNCHEZ, 2011), ou seja, entre as decisões pedagógicas e o grau em que as instituições educacionais têm autonomia para decidir suas estratégias de EaD, o que envolve deliberar – ou não – sobre quais cursos implementam, quantas vagas oferecem e quais as características de Estrutura e Diálogo que adotam. Essa categoria **Autonomia Institucional** será aplicada especialmente na seção seguinte, onde será examinado o processo de regulação da EaD no Brasil, que envolve os critérios adotados para o credenciamento de instituições e autorização de cursos nessa modalidade, requisitos também determinantes do processo de institucionalização da EaD na UFBA.

Desse modo, o modelo para a EaD, estabelecido nesta seção como referência teórica, tem como requisitos pedagógicos o **Diálogo** (grau de interatividade professor/tutor-aluno) e a **Estrutura** (grau de pré-estruturação e de possibilidade de customização dos conteúdos e atividades do curso/disciplina), e como requisito institucional a **Autonomia Institucional** (grau de autonomia das instituições para planejar, definir e gerir suas ações educacionais na EaD).

Essas três dimensões sustentam conceitualmente o modelo de análise desta pesquisa, e serão aplicadas sucessivamente na avaliação dos marcos regulatórios, da experiência da UFBA com a EaD e das percepções dos gestores e professores da UFBA sobre a institucionalização da EaD.

3 A REGULAÇÃO DA EaD NO BRASIL

Esta seção será dedicada a apresentar, em perspectiva temporal evolutiva e crítica, os marcos regulatórios da EaD no Brasil.

Arruda e Arruda (2015) trazem uma breve cronologia sobre os pontos mais marcantes do desenvolvimento da EaD no Brasil, bem como considerações acerca dos seus mecanismos de funcionamento e financiamento, que nos fazem refletir sobre a importância de intensificar o trabalho em prol de políticas públicas mais sólidas, direcionadas para essa modalidade de educação.

Para os autores, do ponto de vista histórico, é possível falar em EaD no Brasil desde o início do século XIX. No seu longo desenvolvimento técnico, a EaD, sucessivamente, se apropriou, e de forma rápida, das tecnologias disponíveis em cada momento histórico (correspondência escrita, rádio, TV, fitas cassetes, CD/DVD, computadores e Internet) e, a cada inovação técnica, viu crescer a sua capacidade de oferecer suporte a processos de aprendizagem para públicos cada vez mais amplos até o momento atual, quando se expande com maior velocidade que o ensino presencial. A partir de certo grau desse desenvolvimento histórico, a EaD passou a ser objeto de políticas públicas voltadas para sua regulação e direcionamento.

Em 1996, a promulgação da Lei nº 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – (BRASIL, 1996), em seu Art. 80, marca o início da regulamentação dessa modalidade de ensino no Brasil.

Essa regulamentação, fortemente estimulada pela revolução dos recursos tecnológicos já disponíveis à época, notadamente a Internet em seus primeiros passos comerciais, foi alimentada inicialmente por reflexões e adaptações das experiências relacionadas às antigas formas da EaD; além disso, estabeleceu a base jurídica necessária para o aumento dos investimentos públicos e privados nessa modalidade de ensino.

É importante resgatar, inicialmente, conceitos e princípios que a LDB consagrou à educação em geral para que esses princípios e conceitos auxiliem no exame das normas legais inferiores incidentes sobre as categorias de análise desta pesquisa. A categoria de **Diálogo** é contemplada nos artigos iniciais da Lei: a educação é entendida como um “**processo formativo**” (Art. 1), a garantia

de padrão de qualidade é um **princípio** (Art. 3) e existe o dever de garantia de padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e **quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis** ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (Art. 4).

A LDB também define como parte da autonomia das universidades a **fixação dos currículos dos seus cursos**, observadas as diretrizes gerais, e o **exercício de sua autonomia didático-científica pelos seus colegiados de ensino e pesquisa**, aos quais cabe criar, modificar e extinguir cursos e elaborar sua programação.

É significativo observar que os princípios estabelecidos na LDB para a educação em geral são inteiramente convergentes com os requisitos que estabelecemos, na seção anterior, como essenciais para orientar a implementação da EaD na educação no Brasil. Não só a educação é concebida como **formação** (o que pressupõe um sujeito), mas a LDB também determina que sejam garantidos padrões mínimos de qualidade (de ensino) e os define como o **estabelecimento de quantidades mínimas de insumos indispensáveis** (o que inclui o mais indispensável deles, o professor ou tutor).

A análise das medidas normativas adotadas para a EaD com base na LDB, no entanto, só se concretiza na comparação entre o discurso normativo mais geral (a LDB) e as medidas normativas de nível inferior efetivamente adotadas. As discrepâncias, que serão examinadas nesta seção, são da mesma natureza daquelas indicadas por Cavalcanti (2017) para a política pública de inovação, em artigo onde aponta a existência de um “consenso difuso”, referente à aceitação geral **dos princípios** da política de inovação no Brasil, e de um “dissenso confuso”, momento em que **obstáculos institucionais distorcem a implementação da política**.

De todo modo, a LDB estabeleceu um quadro jurídico de reconhecimento da EaD que, ao diminuir as incertezas nos mercados educacionais, estimulou o rápido crescimento da modalidade educacional na área privada.

O Art. 80 da LDB, que atribuiu ao poder público o incentivo ao desenvolvimento da EaD “em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”, foi regulamentado, em 10 de fevereiro de 1998, pelo Decreto nº 2.494 (BRASIL, 1998), que estabeleceu a necessidade de credenciamento específico para a oferta de cursos EaD – em todos os níveis –

pelas instituições educacionais públicas e privadas: ao Ministro da Educação cabendo a competência de credenciar as instituições de ensino superior; no caso do Ensino Médio, o credenciamento cabendo às autoridades dos demais sistemas de ensino. Estabeleceu ainda que o credenciamento das instituições seria válido por cinco anos, sendo renovado após avaliação.

É significativo observar que a EaD é especificamente focada, na LDB, pelo ângulo da radiodifusão, o que é compreensível devido ao incipiente desenvolvimento da Internet em 1996. Ao mesmo tempo, revela a predominância de uma visão da EaD centrada nos meios técnicos (no caso, rádio e TV), e não nos modelos de uso, percepção que se estende durante os anos seguintes. Tal visão, de certo modo, entra em conflito com as premissas pedagógicas da LDB para a educação em geral, devido ao caráter unidirecional desses meios de difusão.

Revelando a influência desse conceito restrito e tecnicista de EaD já indicado na LDB, e dois anos depois dessa lei, o Decreto 2.494 baseou-se na seguinte fórmula:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998, p. 1).

Com esse conceito, a EaD, nesse primeiro decreto regulamentador, foi também caracterizada essencialmente pelos seus aspectos técnicos (mediação com os recursos apresentados nos suportes de informação) e pela desconsideração do papel docente no processo educativo, implícita quando a Educação a Distância é vinculada exclusivamente à “autoaprendizagem”.

Sendo assim, cabe considerar que, mesmo contribuindo com a expansão da EaD ao ampliar a segurança jurídica para a expansão da oferta de cursos na modalidade, o decreto fundamentou-se em um entendimento conceitual superficial da Educação a Distância (restringindo-a à “autoaprendizagem”), não estabelecendo, diretamente, padrões de qualidade pedagógica para a modalidade, remetendo várias dimensões da regulação para normas inferiores.

O entendimento da EaD como “autoaprendizagem” nos parece a consequência lógica necessária desse recorte conceitual de viés tecnológico. Esse recorte considera o enorme potencial de eficiência quantitativa da EaD, que está associada à difusão de “conhecimento codificado, ou explícito” (TAKEUCHI; NONAKA, 1996), mas, por outro lado, não considera que o aprendizado, especialmente o formativo, requer o desenvolvimento simultâneo de conhecimentos tácitos, qualitativos e interpretativos, que dependem de interação e socialização para resultar na formação de sujeitos.

Nesse sentido, o conceito de EaD do Decreto 2.494 (BRASIL, 1998) é consistente com a ideia subjacente ao ato original da regulação da EaD no Brasil, no qual a modalidade tinha como epicentro essencialmente a produção de programas educativos de boa qualidade (especialmente para a TV), mas unidirecionais.

Com a Lei 10.172, de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001), ocorre uma mudança importante no conceito subjacente de EaD, ao relacionar, entre suas metas para o ensino superior, a de

Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.

A percepção da necessidade de interação nos modelos EaD é ainda detalhada neste PNE, quando, entre as diretrizes que estabelece para a EaD, adverte que as tecnologias (rádio, TV, vídeo e computador) são “importantes instrumentos pedagógicos auxiliares”, mas que não devem substituir “as relações de comunicação e interação direta entre educador e educando”.

Além disso, o PNE 2001-2010, diante do aumento de vagas no ensino superior, adverte para que se evite “o caminho fácil da massificação”, devendo-se “planejar a expansão com qualidade”.

Nesse sentido, o PNE alinha-se aos princípios gerais da LDB para a educação superior. Reafirma, também, a necessidade de “efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão das universidades”, definindo, no item 4.3 dos objetivos e metas, na meta 11:

Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos

oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem. (BRASIL, 2001)

Ao mesmo tempo, emerge no PNE 2001-2010 o argumento de que a EaD deveria solucionar a questão quantitativa dos baixos índices de acesso ao Ensino Superior, no Brasil, conforme definido no capítulo 6, *Educação a Distância e Tecnologias Educacionais*, no item 6.3 Diagnóstico:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral. (BRASIL, 2001)

Avançando na especificação de limites e condicionamentos para a expansão da EaD, a Portaria 2.253 do MEC (BRASIL, 2001) estabelece, também em 2001, os parâmetros de que até 20% da CH dos cursos de graduação poderia ser atendida pela EaD e de que as avaliações deveriam ser sempre presenciais. É interessante notar, nessa portaria e na Portaria 4.059 (que a substituiu sem alterar esses parâmetros), a reafirmação do entendimento da EaD como “autoaprendizagem”, ainda que indique, em termos genéricos, a previsão de momentos presenciais e de tutoria no planejamento dos cursos.

A principal consequência dessa primeira etapa regulatória, entre 1996 e 2005, foi o aumento da oferta de cursos superiores em EaD, especialmente por instituições privadas de ensino. Mill (2016) indica que, no período de 1996 a 2005, os censos da educação superior revelam expansão vertiginosa da modalidade EaD no âmbito da iniciativa privada, em especial a partir de 2001. Não por mera coincidência, nesse ano de 2001 foi aprovado o PNE e foram especificadas as regras para investimento em EaD no ensino superior (principalmente a definição de 20% da carga horária dos cursos e a obrigatoriedade de atividades presenciais).

Ao mesmo tempo, essa expansão não foi acompanhada de regulação sobre a qualidade dos cursos ofertados, no sentido das categorias de Diálogo (interatividade) e Estrutura (flexibilidade), adotadas neste trabalho.

Nesse quadro, e de modo consistente com um conceito que aprisiona a EaD na “autoaprendizagem”, o uso da tecnologia na área do ensino privado foi marcado essencialmente pela disponibilização de materiais didáticos como elementos mediadores centrais aos processos educacionais de formação, por omissão desvalorizando a interatividade com os docentes, em um contexto onde não existiam mecanismos operacionais adequados de orientação e fiscalização, em função da inexistência de legislação específica (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

Nesse período, no âmbito da educação pública a distância, as iniciativas foram pontuais e com escassa articulação entre a União, os Estados e os Municípios. Em 1999, ocorreu a primeira grande tentativa de coordenar uma ação conjunta de oferta compartilhada de cursos superiores a distância com a Associação Universidade em Rede (UniRede) que, no entanto, à época, não logrou o êxito esperado. Outras iniciativas, como o Consórcio CEDERJ (1999), entre a secretaria estadual de ciência e tecnologia, seis universidades públicas e um centro universitário, e o Projeto Veredas (2001), desenvolvido por um conjunto de universidades públicas e privadas de Minas Gerais, se foram pouco efetivas no atingimento das metas quantitativas, geralmente ambiciosas, constituíram uma importante experiência de construção de redes interorganizacionais, que, mais adiante, seguramente contribuíram para a formulação e implementação da UAB.

Desse período entre 1996 e 2005, portanto, podemos dizer, em síntese, que se iniciou uma forte expansão da EaD no país, especialmente na área privada, estimulada pela segurança jurídica estabelecida a partir da LDB, e pelas promessas tecnológicas de viabilizar forte ampliação da escala de atendimento à demanda por educação superior no país, o que gerou expectativas de lucro aumentado/ampliado pela redução relativa do custo com a mão de obra docente, substituída por plataformas digitais orientadas à autoaprendizagem.

Sendo um período inicial, foi marcado por distintas experiências e pela progressiva percepção de lacunas regulatórias, que vieram a desembocar no Decreto 5.622, de 2005, e na criação e instalação da UAB, entre 2005 e 2007.

Cabe esclarecer que esta seção, nos tópicos a seguir, examina a regulação nacional considerando a existência de dois modos regulatórios, parcialmente superpostos: a regulação formal geral, válida para o conjunto do sistema nacional de ensino superior, e a UAB, relacionada às instituições

públicas de ensino superior. Nos dois modos de regulação, analisa-se, até 2018, a evolução da legislação, das normas e dos mecanismos administrativo-financeiros, na medida de sua incidência sobre as variáveis do estudo.

A regulação formal trata fundamentalmente do controle institucional federal sobre o credenciamento das instituições privadas e públicas e sobre a autorização para lançamento de cursos EaD, envolvendo especificamente os requisitos de qualidade para esses atos autorizativos.

A UAB, por sua vez, foi projetada e implantada como um programa voltado para mobilizar e financiar as IPES, através de editais e bolsas, para atender a metas nacionais na formação de professores do ensino básico. Ao ser dotada, porém, de estrutura de comando centralizado no MEC/CAPES, e de recursos financeiros extras em relação aos orçamentos das IPES, a UAB promoveu e estimulou posicionamentos e decisões adaptativas nas IPES, nos aspectos institucionais, organizacionais e pedagógicos, ou seja, desempenhou amplo papel regulatório, que, embora indireto, teve incidências efetivas sobre as variáveis desse estudo.

Ainda que mantendo a perspectiva temporal geral adotada para os dois modos regulatórios, os tópicos seguintes desta seção de revisão da regulação geral estão divididos tematicamente, o que facilitará a análise de dimensões específicas dos processos regulatórios e seus relacionamentos.

3.1 A Regulação Geral

No plano da regulação geral, o Decreto 5.622 consolida as normas anteriores e estabelece requisitos mais específicos para o credenciamento de instituições e para a autorização de cursos em EaD.

Avançando em relação ao conceito de EaD presente na Lei de Diretrizes de Bases e no Decreto 2.494, mas recuando em relação ao exposto no PNE 2001-2010, o Decreto 5.622, de dezembro de 2005, no Art.1º. estabelece:

caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005)

A avaliação de que há recuo em relação ao PNE 2001-2010, no Art.1º. decorre do fato de que, embora incluía “estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas”, o Decreto 5.622 (BRASIL, 2005) não atribuiu ênfase específica à dimensão da interatividade, que é elemento central nas definições do PNE.

O Decreto 5.622 discrimina os níveis e modalidades para a oferta de cursos EaD, estabelecendo distintas condições de credenciamento e autorização conforme o nível (educação básica; educação de jovens e adultos; educação especial; educação profissional) e definindo a educação superior nos seguintes cursos/programas: sequenciais; de graduação; de especialização; de mestrado; de doutorado. Em todos os casos, são indicadas restrições específicas e afirmada a pertinência das normas gerais, aplicáveis à EaD, em relação ao credenciamento e autorização de todos os tipos de curso.

O Decreto 5.622, nos Artigos 8º e 24º, instituiu critérios específicos para o credenciamento de instituições para a oferta de EaD, nos seguintes aspectos:

- definiu a competência do MEC para credenciar instituições para oferta de cursos e programas a distância para a educação superior e a competência dos sistemas de ensino de Estados e municípios para credenciamento institucional da oferta de cursos a distância para os níveis especial, profissional e de jovens e adultos;
- autorizou as instituições, públicas e privadas, com prerrogativa de autonomia universitária, que já tenham sido credenciadas para oferta de EaD, a “criar, organizar e extinguir cursos e programas de educação superior” em EaD, ao passo em que exigiu das demais instituições a obtenção de autorização, junto ao respectivo sistema de ensino, para abertura de oferta de cursos superiores a distância;
- no caso de cursos em EaD para os níveis fundamental e médio de ensino, estabeleceu que as instituições credenciadas podem solicitar autorização para oferta apenas nos casos de complementação de aprendizagem e situações emergenciais;

- definiu que o credenciamento para EaD que tenha como base cursos de pós-graduação *lato sensu* ficará limitado a esse nível de ensino;
- remeteu à CAPES a edição de normas específicas complementares para os cursos de mestrado e doutorado, que estarão sujeitos às exigências gerais previstas para o *stricto sensu*.

Naquele momento, a estratégia geral de regulação do credenciamento parece ter sido razoável, ao limitar a oferta da EaD a 20% da carga horária dos cursos de graduação, considerando o natural desconhecimento das consequências, para o ensino, do uso indiscriminado de tecnologias pouco experimentadas e avaliadas. Entendemos, nesse sentido, que, neste caso, a autonomia institucional da IES, em relação ao modelo de gestão pública da educação adotado no Brasil, sofre restrição (especialmente os 20% de carga horária) compreensível e de extensão claramente provisória.

Por outro lado, nos aspectos relacionados às exigências de qualidade dos cursos, o Decreto 5.622 estabelece que os **projetos pedagógicos dos cursos em EaD**, deverão, entre outros requisitos, explicitar a **concepção pedagógica** dos cursos, compreendendo, além da apresentação do currículo, das vagas e do sistema de avaliação, **e a descrição das atividades presenciais obrigatórias**, entendidas como avaliações, estágios obrigatórios, defesas de trabalhos de conclusão e atividades em laboratórios. Além disso, impõe que sejam previstos os polos de apoio presenciais de EaD, com a função de viabilizar a disseminação espacial da EaD, assegurando a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas dos cursos.

São exigências que dão sequência a requisitos já estabelecidos nas normas anteriores (atividades presenciais obrigatórias em EaD), mas que não equacionam de modo efetivo a questão da qualidade pedagógica, seja em relação à dimensão do **Diálogo** (que requer alta interação virtual, não tratada pelo decreto) ou à dimensão da **Estrutura**⁴ (não há no decreto qualquer estímulo à flexibilização de conteúdos e atividades durante a execução do curso).

⁴ Lembrando sempre que, neste trabalho, **Estrutura** remete ao grau em que determinado curso ofertado pode ou não ser modificado pelo professor/tutor ao longo de sua execução, para atender a especificidades do perfil do aluno e do seu contexto local ou regional.

Como ponto positivo, deve ser destacada a exigência, no Decreto 5.622, de que os atos de credenciamento institucional e de autorização de cursos sejam pautados pelos **Referenciais de Qualidade para a EaD**, estabelecidos pelo MEC em 2003, mas não dotados de força de lei.

Os Referenciais de Qualidade do MEC, vigentes à época do Decreto 5.622, endereçam, de modo altamente convergente, as duas dimensões conceituais no sentido estabelecido neste trabalho: amplo **Diálogo** (interatividade) e baixa **Estrutura** (flexibilidade).

Os requisitos expressos nos Referenciais esclarecem, de várias formas, a importância central da interatividade e da flexibilidade:

- ao conceituar a EaD como uma experiência distinta da presencial, onde o aluno desenvolve competências, habilidades e atitudes, “no tempo e local que lhe são adequados (...) **com a mediação de professores**, atuando ora a distância, ora em presença física e virtual”;
- ao colocar a aprendizagem do aluno no foco do projeto educacional, que **recuse a massificação** e supere a “racionalidade tecnológica que valoriza meios em detrimento dos fins”;
- ao pontuar que, para a EaD de qualidade, são necessários **elevados investimentos** (especialmente com contratação e preparação de pessoal) e **alterações normativas** (contemplando novos tipos profissionais necessários à ploidocência da EaD);
- ao postular que flexibilidade em EaD “**diz respeito ao ritmo e condições do aluno para aprender**”, e advertir que instituições necessitam “grande maleabilidade para responder a diferentes ritmos”;
- mais explicitamente, ao sustentar que “**um dos pilares para garantir a qualidade de um curso a distância é a comunicação entre alunos e professores**”, de modo que o aluno tenha acompanhamento amplo e possa se desenvolver conforme suas possibilidades;

- ainda de modo mais concreto, os Referenciais estabelecem que as instituições devem “**quantificar o número de professores/hora disponíveis para os atendimentos requeridos pelos alunos**”, bem como “garantir que os estudantes tenham sua evolução e dificuldades regularmente monitoradas”, recebendo respostas rápidas, incentivos e orientações.

Os Referenciais incluem ainda dois posicionamentos que devem ser ressaltados, pela sua direta incidência sobre as categorias de análise deste trabalho.

Em primeiro lugar, ao chamar a atenção para o fato de que a EaD “**pode conduzir a uma centralização na disseminação do conhecimento**”, sendo necessário, para a qualidade educacional, que os conteúdos conduzam o estudante “a refletir sobre sua própria realidade”. Esse é o fundamento de se estabelecer a flexibilidade (baixo grau relativo de estruturação do curso) como um requisito incontornável no projeto de cursos em EaD.

Em segundo lugar, ao solicitar que sejam consideradas, na carga horária dos professores, o tempo necessário para “o planejamento e acompanhamento das atividades específicas de um curso” EaD, e, mais importante ainda, que seja estabelecida uma **proporção professor-aluno** que garanta boas condições de comunicação e acompanhamento.

O grande problema é que os Referenciais, como indicamos, não têm força de lei (ou norma obrigatória) nem definem métricas específicas, sendo na verdade uma ferramenta de orientação para uso das comissões do MEC que avaliam os pedidos de credenciamento institucional e de autorização de cursos, o que sugere sua diluição em um conjunto de considerações realizadas pelas comissões. Essa regulação afrouxada, contraditória na relação entre um discurso pedagogicamente avançado e a ausência de mecanismos que assegurem a efetivação prática do discurso, parece se refletir nos problemas de qualidade hoje em debate na literatura da área (cf. BELLONI, 2009a; SOUSA, 2012; FANTIN; RIVOLTELA, 2012; SODRÉ, 2012; MILL; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014; COSTA; SILVA; VECCHIA, 2014; FERREIRA; GAMEZ, 2015; DANTAS; FIALHO, 2016; ARRUDA, 2017; FIALHO; RANGEL; BARROS, 2018).

Estabelecidas as bases **iniciais** da regulação geral, trataremos, a seguir, das mudanças introduzidas ao longo do tempo até 2018, segmentando-as em relação às categorias aplicadas a este estudo: em um primeiro tópico, a ênfase estará nas implicações da regulação para a **Autonomia Institucional**, mas indicando também as implicações pontuais das normas de credenciamento e autorização para a qualidade pedagógica, examinadas a partir das categorias de **Diálogo** e a **Estrutura**. Nos dois tópicos seguintes desta subseção, dedicada à regulação geral, serão utilizadas as mesmas categorias de **Diálogo** e **Estrutura para** examinar os instrumentos estabelecidos na regulação para a autorização e reconhecimento de cursos EaD: os Referenciais de Qualidade e os Instrumentos de Avaliação de Cursos.

3.1.1 A Regulação Geral e a Autonomia Institucional

Os desdobramentos da regulação geral, após as normativas iniciais do Decreto 5.622, de 2005, começam com o Decreto 5.773, de 2006, cujo objeto é a regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores e sequenciais, com vistas a promover sua qualidade, detalhando o fluxo dos processos de credenciamento institucional e de autorização de cursos.

Este decreto define que o referencial básico para os processos de regulação será o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) (BRASIL, 2004), que envolve as avaliações internas e externas das IES, a avaliação dos cursos de graduação e a avaliação do desempenho dos alunos de graduação. Fixa o prazo de 10 anos para o credenciamento das universidades e de 5 anos para os centros universitários e faculdades. Estabelece ainda que a avaliação para reconhecimento de cursos será baseada em um conceito de 5 níveis e que, para credenciamento institucional e autorização de cursos, a avaliação será apenas autorizativa, sem conceito.

Reafirma disposições anteriores de que o sistema federal de educação superior envolve as IFES, as IES privadas e os órgãos federais de educação superior, sendo que as universidades e centros universitários, que têm prerrogativa de autonomia, não dependem de autorização para criar cursos em EaD, mas são obrigados aos processos de reconhecimento posterior dos cursos.

O Decreto 5.773 não traz, então, novidades significativas nas disposições já estabelecidas na regulação.

A Portaria 2, do MEC, em janeiro de 2007, que dispõe sobre os procedimentos de regulação da EaD no Ensino Superior, destaca que o credenciamento institucional para oferta de EaD só poderá ser concedido a instituições já credenciadas junto aos sistemas de ensino federal, estaduais ou do DF, e que a área de abrangência para oferta de cursos EaD inclui a sede e os polos credenciados. Além disso, indica a necessidade de atendimento aos requisitos de qualidade nos processos de regulação e estabelece que as avaliações de todos os polos serão feitas *in loco*.

O Decreto 6.303, de dezembro de 2007, consolida as disposições dos Decretos 5.622 e 5.773 em relação à regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores e sequenciais, e reafirma a avaliação *in loco* dos polos presenciais, referindo-se diretamente à necessidade de considerar os referenciais de qualidade. Estabelece, ainda, que o credenciamento de instituições para a oferta de cursos de *lato sensu* em EaD é restrito a esse nível acadêmico.

A Portaria 40, também de dezembro de 2007, institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

Segue reafirmando a obrigatoriedade de avaliações *in loco* dos polos presenciais no credenciamento institucional para EaD, **mas elimina essa obrigatoriedade nos casos do reconhecimento de cursos que envolvem muitos polos, admitindo a avaliação por amostragem dos polos**. De modo similar, nos casos de renovação de reconhecimento de cursos, autoriza a dispensa da avaliação *in loco*, em função do resultado da análise documental e em função da instituição ter conceito institucional (CI) e índice geral de cursos (IGC) igual ou maior que 4.

A Portaria 40 foi republicada em dezembro de 2010, sob argumento de correção de erro material da publicação original de 2007 (*sic*), provocando protesto da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), por ter, na realidade, trazido alterações de conteúdo normativo, ao incluir, excluir e alterar vários artigos da portaria original. (ABMES, 2010).

Em setembro de 2011, o Conselho Nacional de Educação (Resolução 07), extingue a possibilidade de credenciamento de instituições não educacionais para a oferta de cursos de especialização, presenciais ou EaD, mantendo, no entanto, a possibilidade de oferta pelas escolas de governo, desde que submetendo pedidos de credenciamento ao MEC, oferecendo cursos com foco na formação e desenvolvimento dos servidores públicos.

Em 2013, o Decreto 8.142 altera pontualmente o Decreto 5.773, de 2006, com o objetivo de regularizar a oferta de cursos fora de sede das instituições educacionais, exigindo a inclusão de todos os cursos nessa situação no cadastro nacional de instituições e cursos do ensino superior e autorizando a Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES/MEC), em casos excepcionais, a credenciar unidades acadêmicas fora da sede das instituições e a autorizar o funcionamento dos cursos nesse contexto.

Em 20 dezembro de 2010, a 11 dias do final do período de validade do PNE 2001-2010, o governo federal encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que aprovaria “o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020”, o que gerou resistência no Legislativo, que indicou a ausência de um “diagnóstico da realidade educacional brasileira” que embasasse as proposições trazidas pelo novo PNE. Argumentou-se, também, pela necessidade de divulgação da proposta do PNE à sociedade para tornar “o debate educacional mais concreto e proveitoso, permitindo a todos os atores a avaliação da proposta que embasava a proposta do segundo PNE...”. (BRASIL, 2014). O MEC encaminhou notas técnicas com dados estatísticos e análises que estimularam o debate, inclusive pela constatação de que não se sabiam, por exemplo, os custos da alfabetização projetada pelo novo PNE para 17 milhões de jovens e adultos. (BRASIL, 2014).

Só em junho de 2014, portanto após longa tramitação congressual e na sociedade (foram apresentadas 2.906 emendas ao texto original), foi aprovado o PNE 2014-2024, com 20 metas e 254 estratégias.

Cabe naturalmente observar que o atraso na aprovação do segundo PNE decorreu diretamente do retardo no encaminhamento de sua proposição pelo Executivo Federal, que a apresentou ao Congresso **a 11 dias do final da validade do primeiro PNE 2001-2010**, após 10 anos de execução. Mais que um detalhe burocrático, é preciso registrar que o atraso no encaminhamento deixou

o país sem metas educacionais formalmente definidas durante mais de três anos.

É importante registrar que o novo PNE 2014-2024 refere-se à EaD apenas nas metas em que propõe o aumento de matrículas, no ensino de jovens e adultos (meta 10), na educação profissional (meta 11) e no *stricto sensu* (meta 14). A EaD comparece também na meta 12 (elevação da taxa bruta de matrícula no Ensino Superior), mas aqui através da referência à UAB como mecanismo, entre outros, voltado para expandir e interiorizar a rede federal de ensino superior, em busca de ampliar a oferta de vagas. (BRASIL, 2014).

Considerando a relação entre a formação de professores da Educação Básica e a EaD, desenvolvida desde o primeiro PNE (2001-2010) e instrumentalizada com a criação da UAB, deve ser registrado ainda que o segundo PNE (2014-2024), nas suas metas 15 e 16, amplia a demanda a ser atendida da formação superior dos professores da Educação Básica. A meta 15 estende o compromisso com a formação superior específica, em licenciatura na área de conhecimento do docente, para **todos** os professores da Educação Básica, e a meta 16 prevê a formação, em nível de pós-graduação, de **50%** desses professores.

O Censo Escolar de 2013 (BRASIL, 2013) indica que, em um universo de dois milhões de professores da Educação Básica, cerca de 604.000 seguiam sem formação superior e 1.396.000 sem terem cursado nenhum curso de pós-graduação.

Por outro lado, é importante registrar, nos aspectos que interessam diretamente a este estudo, que o novo PNE abandona o destaque dado pelo PNE anterior à interatividade (Diálogo) e à flexibilidade (Estrutura), características essenciais à qualidade pedagógica da EaD, como sustentamos no marco conceitual deste trabalho.

Curiosamente, as palavras “interativo”, “interação” (em relação aos processos pedagógicos) e “interatividade” não fazem parte do repertório do texto do novo PNE. A palavra “flexibilidade”, outro elemento central ao discurso do PNE 2001-2010, aparece através da palavra “flexível” na meta 2 (ensino fundamental) do PNE 2014-2024, em relação à necessidade de os currículos contemplarem as realidades locais, e na meta 3 (universalizar o atendimento aos

juvencs de 15 a 17 anos), em relação à necessidade de articulação entre teoria e prática.

Na realidade, “qualidade” (à qual, neste trabalho, ligamos conceitualmente a “interatividade” e a “flexibilidade”) é uma expressão repetida em quase todas as metas do PNE 2014-2024, mas de forma genérica, sem qualquer concretização em estratégias específicas, muito menos em relação à EaD. Em alguns casos, cita-se pontualmente a necessidade de respeitar “padrões mínimos de qualidade”, dos quais o PNE não dá indicação mais concreta, nem em geral nem para a EaD, apesar de que, àquele ano de 2014, a EaD já era a modalidade educacional com maior taxa de crescimento no cenário da educação superior do país.

O segundo PNE (2014-2024), nos termos das considerações acima, parece então concentrar-se na dimensão quantitativa da EaD, dando continuidade neste aspecto a argumento específico já existente no PNE 2001-2010, mas de forma restrita, isto é, sem maior referência substantiva às questões de qualidade na EaD, tratadas no primeiro plano como dimensão prioritária para o adequado uso dessa tecnologia.

Observe-se que a crítica acima diz respeito à ausência de indicação objetiva de requisitos mínimos de qualidade para a EaD, que explicitassem, desde o próprio Plano, a direção conceitual, os princípios e os mecanismos específicos para controle dessa qualidade. O que o PNE 2014-2024 faz em relação à qualidade do ensino é prescrever, em relação a todos os níveis de ensino (sem especificação para a EaD), a estruturação ou o aperfeiçoamento de sistemas de avaliação e de indicadores de qualidade, remetendo, portanto, esta definição para um nível normativo inferior.

Não é demais assinalar que a Constituição Federal, no seu Artigo 214, exige dos planos nacionais decenais de educação, na alínea III, que prevejam ações integradas que conduzam à “melhoria da qualidade do ensino”.

Não há como não concluir que, em relação aos aspectos pedagógicos da EaD, de interesse específico deste trabalho, o segundo PNE afasta-se da ênfase na qualidade, evidenciadas na Constituição Federal, na LDB e no primeiro PNE, e prioriza uma visão quantitativista do uso da tecnologia na educação, com secundária atenção às essenciais questões de ordem pedagógica.

Em março de 2016, o Conselho Nacional de Educação, através da Resolução 01/2016 de sua Câmara de Educação Superior, estabelece normas e diretrizes para a oferta de EaD na educação superior.

Registre-se, em primeiro lugar, o conceito de EaD adotado nesta resolução, no seu Artigo 2º:

Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (BRASIL, 2016).

É forçoso notar a inflexão existente, neste conceito, em relação a vários instrumentos regulatórios anteriores e ao próprio texto do PNE 2014-2024 (em vigor à época da resolução), com a **proclamação de compromissos entre a EaD, a interatividade e a flexibilidade**.

Observando-se o conjunto dos documentos normativos analisados até aqui, não há como não constatar a oscilação entre uma visão quantitativista, predominante nos conceitos de EaD adotados em vários instrumentos regulatórios, e dominante nos aspectos operacionais da regulação, e uma visão orientada à qualidade dos processos educacionais baseados em EaD, oscilação que provavelmente decorre da existência real, na sociedade, no Congresso e na burocracia pública, de blocos político-ideológicos que lutam pelo predomínio de cada um dos vieses.

O § 1º do Artigo 2º da Resolução 01/2016, da CNE/CES, estabelece, de certo modo, a maioria da EaD, ao prever que esta modalidade **deve integrar a política institucional das IES** (ou seja, que deve constar do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e do Projeto Pedagógico do Curso (PPC)), respeitando o atendimento às diretrizes curriculares nacionais, ao SINAES e aos **“padrões e referenciais de qualidade,**

estabelecidos pelo Ministério da Educação - MEC, em articulação com os comitês de especialistas e com o INEP”. (BRASIL, 2016).

A resolução insiste, na alínea V, § 3º, Artigo 2º, que os documentos institucionais devem descrever detalhadamente os modelos tecnológicos e digitais adotados pela instituição, em consonância com os requisitos normativos e de qualidade do MEC, “de forma que favoreçam, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade ‘real’”. (BRASIL, 2016).

O § 4º, Artigo 3º, complementa as disposições anteriores, ao estabelecer que:

respeitados os respectivos projetos institucionais e pedagógicos, as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais para a educação a distância devem favorecer a integração de diferentes mídias, suportes e linguagens, bem como a interação entre múltiplos atores em sua concepção, produção e disseminação. (BRASIL, 2016).

Os processos de credenciamento para oferta de EaD passam, portanto, a serem integrados ao processo geral de credenciamento e reconhecimento institucional, que devem conter, quando houver, todas as atividades, programa e ações da IES na modalidade. A autorização e reconhecimento de cursos EaD reproduzem, em geral, nesta Resolução, as normas até então vigentes (necessidade de autorização específica do MEC, exceto para IES dotadas de autonomia), inovando em requerer, nos pedidos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos EaD,

além dos requisitos pertinentes aos demais cursos superiores, **as formas de interatividade**, a apropriação e o uso das tecnologias de informação e comunicação e multimídias fundamentais ao desenvolvimento pedagógico do curso. (BRASIL, 2016, grifos nossos).

O Artigo 28 da Resolução 01/2016, da CNE/CES, também introduz modificação no processo de autorização de cursos EaD, ao admitir que as IES credenciadas para EaD, que comprovem “alta qualificação para o ensino e a pesquisa” e que tenham “conceitos positivos superiores aos mínimos satisfatórios”, possam expandir cursos e polos de EaD “de acordo com o previsto no PDI”, submetendo a expansão ao MEC apenas quando do seu reconhecimento.

Além disso, a resolução estabelece um prazo de 120 dias para que o INEP, articulando outros órgãos federais relacionados, organize padrões e parâmetros de qualidade para a EaD.

Dois outros aspectos tratados por essa Resolução requerem destaque: os polos de apoio presencial e os profissionais de educação.

A Resolução reitera o polo de EaD como “unidade acadêmica e operacional descentralizada [...] responsável pelo apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas [...]”, esclarecendo que o polo é de responsabilidade da IES credenciada para EaD que o propôs, sendo um “**prolongamento orgânico e funcional da IES no âmbito local**”. No caso de compartilhamento da oferta no polo por duas ou mais IES credenciadas para EaD, cada uma é responsável pelos respectivos cursos ministrados. (BRASIL, 2016).

Ainda em relação ao polo, os §§ 2º e 3º do Artigo 5º admitem que os polos possam ter “organização própria e diferenciada, desde que definida e justificada”, em função das “condições regionais de infraestrutura de informação e conhecimento expresso em ambiente virtual multimídia interativo”. O § 3º explicita que a distinção “entre os polos” será considerada a partir dos “modelos pedagógicos e digitais adotados pelas IES” descritos no PDI,

compreendendo níveis diferenciados de atividades, virtual ou eletrônica, aplicados aos processos de ensino e aprendizagem, tipificação e natureza do acervo da biblioteca e dos equipamentos dos laboratórios, conteúdo pedagógico, materiais didático e de apoio e interatividade entre professores, tutores e discentes. (BRASIL, 2016).

Ainda que não esclareçam todos os aspectos envolvidos, as disposições acima parecem flexibilizar a exigência – até aqui vigente na regulação – da obrigatoriedade de atividades presenciais nos cursos/disciplinas EaD (avaliações presenciais obrigatórias, apresentação de trabalhos finais de curso e estágio curricular obrigatório). Nesses termos, a “distinção entre os polos” parece uma estratégia para flexibilizar, a partir da diversidade de “modelos pedagógicos e digitais da IES”, **os níveis de atividade (virtual ou eletrônica)**

aplicados aos processos de ensino-aprendizagem, tipificação e natureza do acervo da biblioteca e dos equipamentos de laboratório,

conteúdo pedagógico, materiais didáticos e de apoio e interatividade entre professores, tutores e alunos. (BRASIL, 2016).

As disposições são pouco claras, mas, sem dúvida, avançam na direção de **relativizar**, para os polos, as exigências relacionadas ao acervo físico, aos conteúdos, à sua infraestrutura física e tecnológica e à interação entre os atores.

Nesse sentido, observa-se um aumento da autonomia institucional das IES para propor cursos em EaD em diversos patamares de Diálogo (interatividade) e de Estrutura (flexibilidade); mas, ao mesmo tempo, pode-se interpretar que, pela ausência de requisitos regulatórios efetivos e obrigatórios de qualidade, essa maior autonomia possa se transformar em degradação da dimensão pedagógica dos processos educacionais.

Por uma razão simples: qualidade em EaD exige interatividade e flexibilidade, e ambos requisitos só podem ser atendidos com um volume adequado de horas docentes, o que implica aumento de custos. Sem uma regulação que imponha requisitos mínimos obrigatórios (e, portanto, limite à autonomia institucional neste aspecto), tanto o setor privado (em busca de lucros) quanto o público (em crise e em busca de redução de despesas) são estimulados, pela regulação, a explorar a relativização, trazida pela Resolução do CNE/CES, para reduzir despesas com recursos humanos, em prol de seus interesses corporativo-financeiros. Dessa forma, a relativização das atividades presenciais e interativas tende a pressionar negativamente o nível de excelência pedagógica dos processos educacionais.

Outro aspecto destacado na Resolução 01/2016 é o dos profissionais da educação. Para tratar desse posicionamento da Resolução, é necessária uma breve revisão conceitual, que será feita a seguir.

Em alinhamento com Mill, Ribeiro e Oliveira (2014), este trabalho compreende que o conceito de polidocência deve estar na base do entendimento em relação ao corpo docente, na medida em que indica, no contexto da EaD, o fim do docente presencial monocrático e sua substituição por um conjunto de atores especializados: do conteudista aos especialistas em mediatização de conteúdos e modelagem de plataformas educacionais; do professor responsável pela disciplina aos tutores que realizam, na prática, a efetiva mediação pedagógica com os alunos.

A literatura, e os próprios instrumentos de regulação, não tem conseguido oferecer uma resposta clara sobre o estatuto do tutor, em geral considerando-o como uma espécie de auxiliar operacional dos “docentes”, ainda que a referência de “docente” geralmente reflita uma *persona* inexistente na EaD, o antigo professor do ensino presencial. (MILL; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2014).

Com isso, tem permanecido na sombra uma discussão essencial para a qualidade pedagógica da EaD, uma vez que o tutor, em geral, é o principal responsável pela orientação e acompanhamento dos alunos, condução de atividades em fóruns de discussão, respostas a dúvidas de processo e de conteúdos e correção de provas. Tarefas, sem dúvida alguma, especificamente docentes. Provavelmente a ambiguidade em relação à valorização do papel do tutor decorre da dificuldade em legitimá-lo como docente, pois isso implicaria em inseri-lo no plano de cargos e salários das instituições, em geral estruturados para o ensino presencial, com valores mais elevados e regras menos flexíveis do que se pode conseguir pragmaticamente hoje no mercado ao se contratarem “tutores”. O próprio título de “tutor” já o desvaloriza simbolicamente perante o título de “professor”. A aceitação dessa função por parte dos profissionais de educação, ainda que especialistas ou mestres, provavelmente é facilitada devido à crise de emprego, que os obriga a condições de trabalho inferiores às de professores presenciais.

No horizonte, evidencia-se a necessidade de se repensar todo o quadro normativo da carreira docente de modo a criar mecanismos e critérios que permitam o gerenciamento do pessoal da “polidocência” nos contextos da EaD. Provavelmente, dados os grandes interesses envolvidos, as restrições de custos no Estado e nos mercados (por distintas razões), a cultura institucional estabelecida e a complexidade política, em área socialmente tão sensível, a problemática do tutor tem se mantido até aqui sem tratamento adequado na regulação.

Tendo o mérito de provocar essa discussão, a Resolução 1/2016, do CNE/CES, reproduz a ambiguidade com que a regulação trata a situação do tutor. Assim é que, no § 3º do Artigo 8º, a categoria “tutor” não é especificamente incluída no que a resolução considera “corpo docente da instituição na modalidade EaD”, que teria a seguinte composição:

autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC. (BRASIL, 2001)

Claro que as atividades do tutor podem ser compreendidas como fazendo parte das “outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes”. Mas chama a atenção o fato de que uma categoria de uso tão amplo e comum como “tutor” não seja especificamente indicada como integrante do corpo docente.

O § 2º do mesmo Artigo 8º segue demonstrando a ambiguidade com que o sistema regulatório enfrenta a questão do tutor, ao estabelecer que

entende-se por tutor da instituição, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior [...] que atue [...] como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD.

Ou seja, o tutor é definido fora do corpo docente, pois ele presta “suporte às atividades dos docentes”. Logo, neste § 2º, o tutor não é claramente considerado um docente. Mas, ao mesmo tempo, ele é responsável pela “mediação pedagógica, junto a estudantes”, que é um dos papéis centrais do corpo docente, conforme citado no § 1º.

Por outro lado, no § 3º do Artigo 8º, a Resolução 01/2016, da CNE/CES, presta grande contribuição à necessária reorganização das funções docentes na EaD, ao estabelecer que as IES devem definir

os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, no que concerne à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, consolidado em plano de carreira homologado, entre outros, necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006.

Em síntese, podemos afirmar que essa resolução, apesar de não se posicionar claramente sobre a questão do tutor como docente, dá um passo importantíssimo à abertura dessa discussão ao exigir das IES que revejam a

caracterização dos seus quadros funcionais em função das necessidades do “desenvolvimento acadêmico da EaD”.

Em maio de 2016, é publicado o Decreto 8.754, que altera normas de regulação e supervisão das instituições e cursos da educação superior, modificando artigos do Decreto 5.773, de 2006.

O Decreto 8.754 (BRASIL, 2016) apenas aparentemente segue a tendência à ampliação da autonomia institucional das IES (simplificando ou mesmo dispensando, em determinadas situações, a critério do MEC, os processos de credenciamento e de autorização). **Ao determinar que a concessão dessas “ampliações” dependa de atos discricionários do MEC**, caracteriza-se, na verdade, como uma tutela sobre a IES, e não como um avanço de autonomia das IES.

Nesses termos, o Decreto 8.754 autoriza que “a Secretaria competente” **possa dispensar a exigência da avaliação *in loco* para autorização de curso** e admite que poderão ser instituídos **processos simplificados de credenciamento** para a oferta de EaD por IES federais ou estaduais, desde que em programas mantidos pelo próprio MEC (possivelmente visando facilitar as operações da UAB) ou **processos simplificados de autorização para oferta de cursos** para instituições que comprovem “alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público, conforme regulamento.”

Em outubro de 2016, a Portaria 1.134 mantém, com alterações meramente processuais, as regras para a oferta de EaD nos cursos de graduação presenciais: as disciplinas (total ou parcialmente em EaD) poderão atingir até 20% da carga horária total do curso, a avaliação deverá ser sempre presencial, as disciplinas devem prever encontros presenciais e atividades de tutoria, e a atividade de tutoria deve ser realizada por profissional da educação com formação na área do curso e com qualificações compatíveis com o projeto pedagógico.

Em dezembro de 2016, a Portaria normativa 23, do MEC, altera a Portaria 40 (2007/2010) para definir o processo de cálculo e divulgação dos indicadores da educação superior. Os indicadores centrais estabelecidos são o Conceito Preliminar de Curso (CPC) – abrange desempenho dos estudantes e condições de oferta do processo formativo – e o Índice Geral de Cursos Avaliados da

Instituição (IGC) – envolve a média ponderada dos CPCs, a média ponderada dos conceitos de avaliação dos programas de *stricto sensu* e a distribuição dos estudantes entre os níveis de ensino. Esses indicadores não devem ser confundidos com o Conceito de Curso (CC) e o Conceito Institucional (CI), que são gerados nas avaliações *in loco* do MEC para a autorização de credenciamento institucional ou abertura/reconhecimento de cursos, de acordo com sistemas de indicadores distintos dos utilizados no cálculo do CPC e do IGC.

O Decreto 9.057, de maio de 2017, regulamenta a LDB para a área de EaD e fundamentalmente reafirma os critérios vigentes para credenciamento institucional e autorização de cursos em EaD.

Na sua primeira publicação, o decreto trouxe um dispositivo que, na prática, significaria abrir o mercado da EaD no ensino fundamental, admitindo (Artigo 9º, alínea VI) a oferta para alunos que estejam matriculados “nos anos finais do ensino fundamental regular e estejam privados da oferta de disciplinas obrigatórias do currículo escolar”. Provocando resistências nas organizações representativas dos professores (BRASIL, 2017), visto que esse tipo de oferta não estava previsto desde o primeiro decreto que regulamentou de modo mais amplo a LDB, o Decreto 9.057 foi republicado com a eliminação dessa possibilidade de oferta, republicação atribuída oficialmente a um erro de digitação. (BRASIL,2017).

Mantendo a obrigatoriedade de as IES privadas solicitarem credenciamento ao MEC para oferta de EaD, o Decreto 9.057 autoriza que as instituições públicas de ensino superior dos sistemas federal, estadual e municipal, ainda não credenciadas para oferta de cursos na modalidade EaD, que tenham prerrogativa de autonomia universitária, **fiquem automaticamente credenciadas por um período de cinco anos**, sujeitas ao credenciamento ao final do período.

Foi também aberta a possibilidade do credenciamento de instituição de ensino superior, exclusivamente para oferta de graduação e *lato sensu* em EaD. **As instituições já credenciadas para o *lato sensu* estarão automaticamente credenciadas para a oferta de cursos de graduação.** A oferta do curso de graduação é fixada como condição indispensável para a manutenção do credenciamento no *lato sensu*. Por seu turno,

as escolas de governo do sistema federal credenciadas pelo Ministério da Educação para oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* poderão ofertar seus cursos nas modalidades presencial e a distância. (BRASIL, 2017).

Ainda que o Decreto 9.057 inclua, no conceito de EaD, o entendimento de que essa modalidade requer “pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros...”, não contém, porém, qualquer referência às questões da interatividade e da flexibilidade. Por outro lado, ao revogar os Decretos 5.622 (BRASIL, 2005) e 6.303, (BRASIL, 2007), que previam a obrigatoriedade das atividades presenciais, o Decreto 9.057 indica, em sua redação, **a eliminação dessa exigência**. As atividades presenciais não são apresentadas no decreto como tendo caráter obrigatório para cursos EaD, sendo remetida, para o projeto pedagógico do curso ou para o plano de desenvolvimento institucional, a definição do dimensionamento das atividades presenciais em cada caso.

O decreto também estabelece que as atividades presenciais possam ser realizadas, além de na sede da instituição e nos polos presenciais, **em ambientes profissionais**.

Elimina, também, a obrigatoriedade de avaliação *in loco* dos polos presenciais para credenciamento das instituições.

Em visão de conjunto, duas conclusões parciais podem ser feitas a partir da análise dos dispositivos do Decreto 9.057.

A primeira e principal indica o avanço de uma **tendência à maior autonomia institucional** com: o credenciamento automático das universidades (e centros universitários) públicas por cinco anos para ofertar cursos em EaD; a simplificação do credenciamento dos polos presenciais, com a eliminação da avaliação *in loco*; a possibilidade de cursos com diferentes (o que em geral significará baixos) níveis de interatividade (presencial e virtual). E a segunda sugere a existência de **pressões sobre o MEC para que a regulação abra novos espaços de mercado** para o negócio EaD, como ficou claro na primeira publicação do Decreto 9.057, quando trata da EaD no ensino fundamental.

A Portaria normativa 11, de junho de 2017, desdobra as tendências à autonomia institucional e à relativização das atividades presenciais.

No plano do credenciamento, é permitida a criação de IES para oferta exclusiva de cursos superiores em EaD (graduação e pós-graduação *lato sensu*), sem necessidade de a IES ser credenciada para cursos presenciais. Continua a exigência de que nesses arranjos exista oferta regular, em qualquer modalidade, de curso de graduação. As escolas de governo dos sistemas federal, estadual e distrital, desde que credenciadas pelo MEC, podem ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu* presencial e a distância.

As **avaliações *in loco* seguem sendo relativizadas**: serão concentradas no endereço sede da IES e, **no caso dos polos e dos ambientes profissionais**, devem ser realizadas “por meio documental ou com a utilização de recursos tecnológicos disponibilizados pelas IES”, durante a avaliação *in loco* no endereço sede da IES.

A estrutura dos polos deve incluir especialmente:

- salas de aula ou auditório;
- laboratório de informática;
- laboratórios específicos presenciais ou virtuais;
- sala de tutoria;
- ambiente para apoio técnico-administrativo;
- acervo físico ou digital de bibliografias básica e complementar;
- recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC); e
- organização dos conteúdos digitais.

As IES credenciadas para a oferta de EaD passam a poder criar polos por ato próprio, observando os quantitativos relacionados ao conceito institucional (CI=3, 50 polos; CI=4, 150 polos; CI=5, 250 polos). No caso das IES públicas, a criação de polos depende apenas de acordo prévio com os órgãos mantenedores para garantir a continuidade da oferta quantificada no PDI.

A Portaria 11 admite as parcerias entre as IES e outras pessoas jurídicas para o funcionamento do polo de EaD, mantendo a responsabilidade exclusiva da IES credenciada quanto a:

- prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria;

- corpo docente;
- tutores;
- material didático; e
- expedição das titulações conferidas.

Os cursos de pós-graduação *lato sensu* em EaD poderão ser realizados “em locais distintos da sede ou dos polos de EaD”. (BRASIL, 2017).

A Portaria 11 (BRASIL, 2017) também regulamenta os “**ambientes profissionais**” instituídos pelo Decreto 9.057, (BRASIL, 2017) para desenvolvimento de atividades presenciais (em geral) de cursos EaD:

são considerados ambientes profissionais: empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços, agências públicas e organismos governamentais, destinados a integrarem os processos formativos de cursos superiores a distância, como a realização de atividades presenciais ou estágios supervisionados, com justificada relevância descrita no PPC.

Deve ser observado que, na forma trazida pelo decreto, os ambientes profissionais podem ser usados para qualquer atividade presencial, não apenas do tipo estágios.

De modo mais incisivo que o Decreto 9.057, e dentro da mesma tendência à desregulação, a Portaria 11 admite a “oferta de cursos superiores a distância **sem previsão de atividades presenciais**”. A exigência de atividades presenciais foi instituída, desde 1998, pelo Decreto 2.494 (BRASIL, 1998) para todos os cursos de graduação e pós-graduação em EaD e mantida até ser flexibilizada pelo Decreto 9.057 (BRASIL, 2017), mas tornada explicitamente não obrigatória pela Portaria 11 do MEC.

As disposições da Portaria 11 (BRASIL, 2017), portanto, **acentuam a tendência à expansão da autonomia**, ou, visto por outro ângulo, **a tendência à desregulamentação na oferta da EaD. Acentuam, assim, as preocupações sobre os impactos pedagógicos dessa autonomia**, uma vez que se observa que a regulação não instituiu, simultaneamente, um sistema de avaliação **com foco no estabelecimento de requisitos mínimos efetivos e mensuráveis nos pontos decisivos do processo da EaD** para garantir um padrão de qualidade aceitável em cursos de formação na modalidade EaD.

A Portaria 1.382 (MEC, 2017) estabelece que os processos de credenciamento e de credenciamento de IES para oferta de EaD serão baseados, entre outras considerações, por um conjunto de indicadores de avaliação institucional externa. Esses indicadores se aplicam ao credenciamento (45 indicadores distribuídos em cinco dimensões), e ao credenciamento (50 indicadores nas mesmas cinco dimensões). Por ora, neste tópico, seguimos com a evolução temporal dos posicionamentos regulatórios sobre credenciamento institucional, autorização de cursos e aspectos correlatos, indicando apenas incidentalmente aspectos de qualidade nos processos de autorização e reconhecimento de cursos EaD, que serão analisados em maior profundidade em tópicos subsequentes desta subseção.

O Decreto 9.235, de dezembro de 2017, descreve as normas de credenciamento institucional e autorização de cursos EaD e as diretrizes e conceitos aplicados à avaliação externa *in loco* realizada pelo INEP. No seu conjunto, segue aprofundando o processo de desregulação da oferta de EaD.

O decreto consolida a diretriz de que os conceitos atribuídos pelo SINAES, no relatório de avaliação externa *in loco*, serão parte da base da decisão sobre os pedidos de atos autorizativos. Os indicadores serão pontuados em 5 níveis (valores iguais ou superiores a 3 indicam qualidade satisfatória) e ponderados segundo as dimensões, tanto na avaliação institucional (que resultará no CI) quanto na avaliação de curso (CC). Como já comentamos, uma consideração mais ampla dos indicadores de qualidade adotados sucessivamente pelo MEC para autorização e reconhecimento de cursos será trazida no desenvolvimento posterior desta seção.

Ainda no foco da autonomia institucional, condicionada pelas normas de credenciamento e autorização de cursos, o Decreto 9.235 generaliza também a adoção do “protocolo de compromisso” como ferramenta de ajuste regulatório do MEC, utilizável **antes da aplicação de sanções**. O protocolo, aplicável tanto no caso de conceitos gerais (CI ou CC) insuficientes quanto no caso de insuficiências em dimensões específicas dos conceitos, terá a duração máxima de 12 meses e não poderá ser renovado.

A avaliação externa *in loco* para oferta de cursos EaD, para as IES sem prerrogativa de autonomia, poderá ainda ser dispensada, por decisão do MEC, considerando “a existência de CI igual ou superior a três, a inexistência

de processo de supervisão ou a oferta de cursos na mesma área de conhecimento pela instituição”. (BRASIL, 2017).

Também a avaliação externa *in loco* para renovação de reconhecimento de cursos EaD poderá ser dispensada pelo MEC, conforme regulamento. Além disso, a mesma comissão de avaliadores do INEP/MEC poderá realizar a avaliação de “grupos de cursos, de cursos do mesmo eixo tecnológico ou da mesma área de conhecimento”, também com base em regulamento a ser explicitado.

As medidas acima, de vários modos e medidas, excepcionam algumas situações do anterior controle regulatório do MEC, flexibilizando os modelos de EaD praticados pelas IES e, portanto, ampliando a autonomia das IES. A questão central é que, como não há, conforme se observa na legislação, uma regulação efetiva de aspectos cruciais relacionados à qualidade pedagógica, essa crescente autonomia das IES tende naturalmente a se reverter em modelos de baixo custo operacional, dotados de baixa interatividade e baixa flexibilidade, portanto pedagogicamente comprometidos.

A Portaria 315, de abril de 2018, do MEC, discrimina, sem alterações substantivas, os procedimentos de supervisão e monitoramento das IES do sistema federal de ensino, mantendo as diretrizes já instituídas. No seu Artigo segundo, explica que a

qualidade diz respeito aos resultados obtidos nos indicadores e conceitos atribuídos em avaliações de instituições e cursos de acordo com os padrões estabelecidos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004 (MEC, 2018).

A partir desse exame dos processos de credenciamento institucional e autorização de cursos em EaD que incidem sobre a categoria **Autonomia Institucional**, podemos então concluir que a regulação geral da EaD no Brasil, com a LDB em 1996, iniciou estabelecendo princípios de amplo alcance pedagógico: entender a educação regular como um processo **formativo** de sujeitos e estabelecer a necessidade de que fossem fixados padrões mínimos de qualidade, especificamente definindo a “variedade e a **quantidade mínima**

de recursos indispensáveis do desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL,1996). Ao mesmo tempo a LDB estabeleceu, de modo amplo, a necessidade de credenciamento para qualquer oferta de EaD nos programas de educação regular.

Até 2005, foram implementados vários dispositivos regulatórios pontuais (especialmente o Decreto 2.494 e a Portaria 2.253), que foram reunidos e estruturados em uma norma geral de credenciamento e autorização (o Decreto 5.622, de 2005), a qual já avançou em um primeiro passo de “desregulamentação” ao excluir, da necessidade de autorização do MEC para a oferta de cursos EaD, as IES dotadas de prerrogativa de autonomia (universidades e centros universitários).

Ainda que mobilizada por forças macroeconômicas de incidência global, a expansão da EaD, como a difusão de toda inovação tecnológica, é fortemente afetada pela regulação em cada país. Um condicionante importante para a difusão da tecnologia é, entre outros, a existência de um quadro regulatório que defina os marcos jurídicos e econômicos para todos os atores, diminuindo a incerteza do mercado e estimulando os investimentos.

Sem dúvida, esse condicionante ocorreu no Brasil entre 1996 e 2018, trazendo avanços, mas também despertando indagações e questionamentos.

Para uma visão geral da expansão da EaD sob este regime regulatório, examinamos a seguir os números registrados pelos censos da educação superior.

Em 2000, o Brasil tinha 1.682 matrículas em 7 cursos EaD de graduação. Em 2016, tinha 1.494.418 alunos matriculados em 1.662 cursos. Em 2000, 0,1% das matrículas eram em EaD. Em 2016, atingiram 18,6% do total de matrículas de graduação no país (INEP, 2017).

O crescimento das matrículas nos cursos de graduação em EaD manifesta um primeiro momento de forte impulso: entre 2000 e 2005, houve um aumento de mais de 6.000%, índice muito impulsionado pela pequena base absoluta inicial; uma diminuição de ritmo entre 2006 e 2012 – crescimento de 438% no período –; e uma certa estabilização a partir daí – crescimento de 30% entre 2013 e 2016. É possível reivindicar conexões temporais entre esse crescimento e a regulação, que foi ampla no primeiro momento e mais restritiva e específica a partir de 2005 (iniciando um forte movimento de flexibilização em

2017). Ao mesmo tempo, é necessário estabelecer as conexões entre o crescimento da EaD e o contexto geral da economia, inicialmente com o crescimento das exportações e a folga fiscal entre 2003 e 2009 e, em seguida, com a crise financeira global que, no contexto de imprevidência fiscal, a partir de 2013, conduziu ao esfriamento no ritmo de crescimento do mercado.

A Tabela 2 (INEP, 2017) traz os números da expansão da EaD no ensino de graduação no Brasil entre 2000 e 2016 em quantidade de cursos, vagas, ingressos, matrículas e conclusões e os índices de crescimento para os períodos de 2000/2005, 2006/2012 e 2013/2016.

Tabela 2:
Expansão da EaD no Brasil 2000-2016

ANOS	EaD					Presencial
	Cursos	Vagas	Ingressos	Matrículas	Conclusões	Matrícula
2000	7	6.430	5.287	1.682	460	2.694.245
2001	14	6.856	6.618	5.359	131	3.030.754
2002	46	24.389	20.685	40.714	1.712	3.479.913
2003	52	24.025	14.233	49.911	4.005	3.887.022
2004	107	113.079	25.006	59.611	6.746	4.163.733
2005	189	423.411	127.014	114.642	12.626	4.453.156
2006	349	813.550	212.246	207.206	25.804	4.676.646
2007	408	1.541.070	329.271	369.766	29.812	4.880.381
2008	647	1.699.485	469.093	727.961	70.068	5.080.056
2009	844	1.561.715	332.469	838.125	132.269	5.115.896
2010	930	1.634.118	380.328	930.179	93.724	5.449.120
2011	1.044	1.224.760	431.597	992.927	151.552	5.746.762
2012	1.148	1.329.407	542.633	1.113.850	174.322	5.923.838
2013	1.258	1.638.427	515.405	1.153.572	161.072	6.152.405
2014	1.365	2.800.358	727.738	1.341.842	189.788	6.486.171
2015	1.473	2.387.865	694.559	1.393.752	233.704	6.633.545
2016	1.662	3.936.573	843.181	1.494.418	230.717	6.554.283

Taxas de Crescimento da EaD no Brasil						
PERÍODO	EaD					Presencial
	Cursos	Vagas	Ingressos	Matrículas	Conclusões	Matrículas
2000/2016	23.642%	61.122%	15.848%	88.747%	50.055%	143,0%
2000/2005	2.600%	6.484%	2.302%	6.715%	2.644%	65,0%
2006/2012	376%	383%	297%	621%	794%	26,6%
2013/2016	32%	140%	63%	29%	43%	6,5%

Fonte: elaborado pela autora a partir das Sinopses Estatísticas do Ensino Superior (INEP, 2017)

Além do forte crescimento absoluto em todos os indicadores da EaD, e considerando o já assinalado fato de que a participação da EaD no total geral de matrículas na graduação cresceu de 0,1% para 18,6% em 8 anos, devem ser realçadas três características desse crescimento:

- a EaD apresenta forte tendência ao crescimento em relação às matrículas presenciais na graduação: entre 2013 e 2016 as matrículas presenciais cresceram 6,5%, enquanto as matrículas em EaD aumentaram em 29%;
- entre 2008 e 2016, as universidades públicas reduziram em quase cinco vezes sua participação no total de matrículas EaD da graduação: de 38,3% de participação em 2008, as públicas realizaram apenas 8,2% em 2016;
- as universidades – em relação aos centros universitários e faculdades – mantêm, com uma redução inicial (80 para 70% da oferta), mas quase que inalterada em 6 anos consecutivos (70% a 71%), sua dominância na oferta de EaD na graduação do país.

Esses dados podem ser verificados através da Tabela 3.

Tabela 3:
Matrículas em EaD no Brasil (2008/2016)

ANOS	Matrículas em EaD		
	Matrículas EaD x Matrícula Total (EaD e Presenciais) no Total das IES	Matrículas EaD nas IES Públicas x Matrículas EaD no Total de IES	Matrículas EaD em Universidades x Matrículas EaD no Total de IES
2008	12,5%	38,3%	80,4%
2010	14,1%	19,5%	70,4%
2011	14,6%	17,9%	70,4%
2012	14,7%	16,3%	72,1%
2013	15,8%	13,4%	70,8%
2014	17,1%	10,4%	71,7%
2015	17,4%	9,2%	71,6%
2016	18,6%	8,2%	71,3%

Fonte: Tabela elaborada pela autora a partir das Sinopses Estatísticas do Ensino Superior (INEP, 2017)

O fato é que a EaD se expandiu exponencialmente, impulsionada por uma regulação geral que progressivamente definiu um formato de mercado e regras legais para credenciamento institucional e para autorização de cursos em EaD. Observa-se, com o tempo, em especial nos últimos anos, um claro processo de desregulação (redução ou eliminação de determinados requisitos regulatórios), que, em si mesmo, gera mais autonomia acadêmico-institucional para as instituições de ensino e pesquisa, o que é uma premissa importante para o desenvolvimento da pesquisa científica e para a participação independente das instituições universitárias na esfera pública de debate.

Se podemos concluir que o exame da categoria **Autonomia Institucional** indica uma crescente tendência a mais autonomia das IES para criar cursos em EaD, é também forçoso considerar o fato de que essa autonomia se dá em um contexto onde existem indícios de lacunas na regulação da qualidade pedagógica, **o que pode gerar prejuízos aos processos formativos em andamento.**

No sentido de pesquisar essas lacunas, ainda no âmbito da regulação geral, os próximos tópicos discutirão a questão da qualidade na regulação dos cursos EaD, acionando as categorias **Diálogo**, que representa o grau de interatividade significativa entre estudantes e professores, e a categoria **Estrutura**, que questiona o grau de flexibilidade dinâmica do curso, ou seja, o

quanto o conteúdo e as atividades de um dado curso poderão ser adaptados e modificados pelo mediador (tutor/professor) durante a sua execução, para atender a necessidades de seus alunos ou do contexto.

3.1.2 *Diálogo e Estrutura na Regulação Geral – os Referenciais de Qualidade*

Ainda que existam dispositivos nas normas gerais de regulação com determinadas implicações pedagógicas, já brevemente comentadas nos tópicos anteriores, uma característica central dessas normas é a de não assumirem, em geral, compromissos objetivos e metrificados em relação à avaliação da qualidade pedagógica em seus pontos decisivos, ainda que alguns documentos importantes (por exemplo: PNE/2001-2010, Resolução 01/2016 do CES/CNE), nas suas premissas e recomendações, reivindicuem o tratamento objetivo dessa questão.

As normas gerais de regulação, que foram aqui examinadas, fizeram referência, ao longo do tempo, a dois tipos de documentos, aos quais sucessivamente foi atribuído o papel de requisitos de qualidade para os processos de avaliação para autorização ou reconhecimento de cursos pelo MEC: os Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (2003 e 2007) e os Instrumentos de Avaliação de Cursos de Graduação – Presencial e a Distância (2008/2010, 2015 e 2017).

Os Referenciais de Qualidade são específicos para a EaD em geral e os Instrumentos de Avaliação, aplicáveis aos cursos EaD e presenciais.

A principal diferença formal entre os dois tipos de documentos é que os Referenciais (BRASIL, 2003, 2007) descrevem, mas não metrificam, os requisitos, enquanto os Instrumentos geram diretamente uma medida quantitativa de conceito para o curso (CC) e para o conjunto dos cursos das IES (CGC).

Em paralelo à avaliação *in loco* de cursos, uma avaliação *in loco* ocorre para fins de credenciamento e reconhecimento institucional, gerando o Conceito Institucional (CI). A regulação atual permite ao MEC dispensar a avaliação *in loco* para autorização ou reconhecimento de cursos EaD, desde que o CI (conceito institucional da avaliação *in loco*) e o IGC (índice geral de cursos,

resultante de outros – e diversos – procedimentos de avaliação do MEC) sejam superiores a três (3).

Para a produção de uma medida *in loco* do CC, antes do primeiro Referencial, de 2003, as comissões de avaliação do MEC já utilizavam uma versão de 1998, com conteúdos similares, publicado sob a forma de artigo acadêmico (BRASIL, 2003).

A questão comum e decisiva em relação aos referenciais é o fato de que explicitamente não têm “força de lei”, ou seja, **não são legalmente obrigatórios**, o que, na prática, compromete a sua efetividade regulatória.

Os Referenciais de 2003 e 2007 têm estrutura similar: um conjunto de dimensões, com pequenas diferenças entre as categorias adotadas, e, em cada dimensão, a explicação de cada indicador/requisito e indicações para a atribuição de nota ao indicador.

A análise dos Referenciais será feita acompanhando a estrutura de dimensões do Referencial de 2007, que manteve praticamente a mesma estrutura de dimensões do Referencial de 2003, como indicado no Quadro 01. Foi mantida a numeração original das dimensões de cada documento e estabelecidos, pelo exame dos conteúdos, relacionamentos para as dimensões que não tenham equivalência formal nos títulos.

Referencial 2003	Referencial 2007
Conceitos Gerais	Conceitos Gerais
1. compromisso dos gestores;	
2. desenho do projeto;	(i) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem;
4. comunicação/interação entre os agentes;	(ii) Sistemas de Comunicação;
5. recursos educacionais;	(iii) Material didático;
7. avaliação contínua e abrangente;	(iv) Avaliação;
3. equipe profissional multidisciplinar;	(v) Equipe multidisciplinar;
6. infraestrutura de apoio;	(vi) Infraestrutura de apoio;
8. convênios e parcerias;	(vii) Gestão Acadêmico-Administrativa
9. transparência nas informações;	
10. sustentabilidade financeira.	(viii) Sustentabilidade financeira.

Quadro 1. Análise dos Referenciais de Qualidade para educação superior a distância (2003 e 2007)

Fonte: elaborado pela autora a partir dos referenciais de qualidade (BRASIL, 2003, 2007)

É notável a convergência de entendimento nos dois referenciais, entre si e em relação à proposição teórica deste trabalho, face ao que **se entende por EaD** e em relação a **quais são os requisitos centrais para a qualidade** da EaD.

Enquanto o Referencial de 2007 fala em “garantir qualidade nos processos EaD e coibir a precarização verificada em alguns modelos de oferta de EaD, além da oferta indiscriminada e sem garantia de qualidade”, e que “um dos pilares para garantir a qualidade de um curso a distância é a interatividade entre professores, tutores e estudantes”, o Referencial de 2003 já assumia que

o compromisso ético daquele que educa a distância é o de desenvolver um projeto humanizador, capaz de livrar o cidadão da massificação, mesmo quando dirigido a grandes contingentes. Para isso, é preciso ter como foco a aprendizagem do aluno e superar a racionalidade tecnológica que valoriza meios em detrimento dos fins.

O Referencial de 2007 recupera a visão formativa da LDB – “a finalidade da educação é o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” –, mais uma vez em alinhamento com o de 2003 que já estabelecia que a especificidade da EaD

está no fato de que, nesta, o aluno constrói conhecimento – ou seja, aprende - e desenvolve competências, habilidades, atitudes e hábitos relativos ao estudo, à profissão e à sua própria vida, no tempo e local que lhe são adequados, não com a ajuda em tempo integral da aula de um professor, mas com a mediação de professores (orientadores ou tutores), atuando ora a distância, ora em presença física ou virtual

Em ambos os referenciais se evidencia então uma **visão geral da EaD** altamente convergente com o posicionamento teórico e as categorias analíticas empregadas neste trabalho: o Diálogo e a Estrutura, que estabelecem a interatividade e a flexibilidade como requisitos centrais à qualidade da EaD pedagogicamente avançada.

O Referencial de 2003 estabelece que “flexibilidade em EaD não quer dizer eliminar objetivos, conteúdos, experimentações, avaliações. Flexibilidade em EaD diz respeito ao ritmo e condições do aluno”. E segue afirmando que

Cursos e programas EaD podem, portanto, apresentar diferentes desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos

educacionais e tecnológicos, respeitando sempre a qualidade em todo o processo.

Na medida em que entende que “fundamental é articular a natureza do curso às características da clientela”, e observando-se que muitas “características da clientela” só são percebidas durante a execução do curso, o Referencial de 2003 **alinha-se ao conceito de flexibilidade** adotado neste trabalho, que trata especificamente da possibilidade de alterações em conteúdos e atividades dos cursos em EaD ao longo de sua execução para atender às necessidades dos estudantes e contextuais. O Referencial de 2007 mantém esse alinhamento ao estabelecer que “a natureza do curso e as reais condições do cotidiano e necessidades dos estudantes são os elementos que irão definir a melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada”.

O Referencial de 2003 dedica uma de suas dimensões aos compromissos dos gestores, na qual sustenta que cursos de qualidade em EaD “exigem recursos financeiros e de tempo”. Além dos investimentos, são necessárias alterações normativas que regulem a atividade dos “profissionais necessários ao trabalho em EaD” e que tratem dos “alunos que não frequentam os campi da universidade”, duas questões importantes e pouco tratadas na regulação geral da EaD.

Revelando de modo mais específico o **compromisso com a flexibilidade**, o referencial 2007 estabelece ainda que a IES deve apresentar, no projeto do curso, um

sistema que permita ao professor ter autonomia para a elaboração, inserção e gerenciamento do conteúdo do curso, e que isso possa ser feito de modo amigável e rápido, com liberdade e flexibilidade.

Ambos os referenciais (2003 e 2007) são incisivos em estabelecer a necessidade de um **sistema de comunicação**. O Referencial de 2007, além de indicar um sistema de comunicação

que permita ao estudante resolver, com rapidez, questões referentes ao material didático e seus conteúdos, bem como aspectos relativos à orientação de aprendizagem como um todo, articulando o estudante com docentes, tutores, colegas, coordenadores de curso e disciplinas e com os responsáveis pelo sistema de gerenciamento acadêmico e administrativo,

preceitua que o PPP do curso deve não só indicar como se dará a interação entre os atores mas também quantificar as relações professor/hora e tutor/alunos para atendimento aos estudantes, descrevendo um sistema de orientação que garanta que

os estudantes tenham sua evolução e dificuldades regularmente monitoradas, que recebam respostas rápidas a suas dúvidas, e incentivos e orientação quanto ao progresso nos estudos.

Na mesma direção, o Referencial de 2003 já considerava a comunicação entre professores e alunos uma chave para a qualidade, estabelecendo que, para assegurar essa interatividade, deve ser quantificado o número de professores/hora dedicado ao atendimento aos alunos, além de haver garantia de que os

estudantes tenham sua evolução e dificuldades regularmente monitoradas e que recebam respostas rápidas a suas perguntas, bem como incentivos e orientação quanto ao progresso nos estudos.

Na **dimensão de material didático**, dois registros devem ser ressaltados: o que, no Referencial de 2003, traz a importante advertência de que

a EaD pode conduzir a uma centralização na disseminação do conhecimento: é necessário que os conteúdos abram espaço para o estudante reflita sobre sua própria realidade, aumentando a qualidade educacional.

manifestando plena compreensão do caráter polidocente da EaD, e o que, no Referencial de 2007, indica que os docentes responsáveis

pela produção dos conteúdos trabalhem integrados a uma equipe multidisciplinar, contendo profissionais especialistas em desenho instrucional, diagramação, ilustração, desenvolvimento de páginas web, entre outros[...]

Na **dimensão da avaliação**, os dois referenciais ressaltam o seu caráter abrangente (envolvendo avaliação da aprendizagem e avaliação institucional) e processual, ou seja, que a avaliação da aprendizagem “deve ser um processo contínuo, que monitore e estimule o progresso ativo dos estudantes ainda durante o processo de ensino-aprendizagem”.

Na dimensão **equipe multidisciplinar**, ambos os referenciais sustentam posição similar: “é um grande equívoco considerar que programas a distância podem dispensar o trabalho e a mediação do professor” (BRASIL, 2003) e que

é enganoso supor que EaD minimiza o trabalho e a mediação do professor. Muito pelo contrário, nos cursos superiores a distância, as funções do professor se expandem, o que requer alta qualificação (BRASIL, 2007).

Os dois referenciais manifestam preocupação com a operacionalização, em carga horária, da atividade docente: o de 2003, ao estabelecer que é necessário “considerar, na CH dos professores, o tempo necessário para planejamento e acompanhamento das atividades específicas de um curso/programa de EaD” e “estabelecer uma proporção professor-alunos que garanta boas condições de comunicação e acompanhamento”; o de 2007, ao indicar que o “projeto pedagógico deve especificar a carga horária semanal dedicada ao curso”, e que “deve ser especificada a relação numérica tutor/alunos capaz de permitir interação no processo de aprendizagem”. Como se pode observar, os referenciais apontam uma questão essencial, mas que está sujeita, devido ao método de avaliação, à subjetividade e ao entendimento particular de cada avaliador ou comissão.

É necessário frisar aqui esses dispositivos, porque uma das premissas deste trabalho é de que, na base de qualquer processo de interação professor/tutor x aluno, está a medida mais básica da interatividade: **a quantos alunos um professor/tutor pode responder com qualidade?** Sobre essa base, muitas experiências podem ser feitas, mas é preciso assegurar um piso mínimo que garanta, como pede a LDB (BRASIL, 1996, Art. 4º, alínea IX):

padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidades mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Trata-se de uma métrica mínima não estabelecida na regulação geral para o ensino superior em EaD, sendo mais ou menos definida pela tradição e por regulações locais específicas para o ensino presencial.

Ainda nessa dimensão da equipe multidisciplinar, é interessante observar que os referenciais seguem reproduzindo a ambiguidade da regulação no

tratamento da figura do tutor: o Referencial de 2007, ao descrever suas atividades no processo de ensino-aprendizagem, evidencia a natureza docente do seu trabalho, mas, ao tratar do tutor como categoria profissional diferenciada, estabelece uma distinção formal entre professor e tutor. O Referencial descreve, como do tutor, as tarefas aceitas tipicamente como do professor: esclarecer dúvidas, propor, orientar e dar *feedbacks* para as atividades temáticas nos fóruns e videoconferências, promover reflexões coletivas, selecionar material didático de apoio e sustentação teórica, corrigir provas, entre outras. Por outro lado, o Referencial aparta o tutor do professor quando considera como três as categorias necessárias a uma oferta de qualidade em EaD: professores, tutores e pessoal técnico-administrativo. Trata-se a distinção entre professores e pessoal técnico-administrativo como do mesmo nível daquela entre professores e tutores, o que não parece razoável, dada a superposição quase total – na própria regulação – entre as atribuições de um tutor e de um professor.

Claro que sempre se poderão estabelecer níveis distintos de responsabilidades entre os professores. Aliás, isso sempre aconteceu no ensino presencial, com suas categorias de titular, assistente, etc. Nesse contexto, o cuidado formal em não intitular o tutor como professor parece ter mais a ver com questões de ordem trabalhista e financeira (evitando assumir tratamentos especiais legalmente estabelecidos para os docentes, onerosos para as instituições), do que com a existência de diferenças reais nas atividades executadas por “professores” e “tutores” em um programa EaD. Nesse sentido, esse tratamento é um instrumento de precarização do trabalho do tutor, o que confronta todos os princípios de qualidade educacional estabelecidos nos referenciais.

Na dimensão **infraestrutura de apoio**, há convergência entre os referenciais quando se trata da necessidade de disponibilização de equipamentos, centros de documentação, núcleos de atendimento aos alunos e serviços de registro acadêmico.

Mas emerge uma importante diferença entre os referenciais, na medida em que o Referencial de 2007 propugna por uma unidade que centralize a gestão da EaD e promova ensino, pesquisa e extensão, ponto sobre o qual o referencial de 2003 não se manifesta. Ainda que a redação desse item no Referencial de

2007 possa estar sujeita a mais de uma interpretação, sugere uma possibilidade de centralização, na instituição, inclusive de funções de gestão acadêmica, o que aponta um caminho de apartamento entre a estrutura de gestão acadêmica dos cursos presenciais e a estrutura de gestão dos cursos a distância. Além de perder o papel dominante da gestão da relação “aluno x conteúdos de conhecimento”, em prol de segmentar a gestão dos cursos segundo a modalidade, e com a tendência crescente ao uso de recursos virtuais em cursos predominantemente presenciais, essa solução não parece ser sustentável, na medida em que crescem as conexões entre as modalidades.

Na dimensão **gestão acadêmico-administrativa**, o Referencial de 2007 proclama que o estudante de EaD “deve ter as mesmas condições de suporte acadêmico e administrativo que os alunos presenciais: matrícula, inscrições, requisições, acesso às informações institucionais, secretaria, tesouraria, etc.” Trata-se de outra questão importante, pois existem serviços assegurados aos estudantes, na área de assistência estudantil (refeitório, serviço médico), que implicam custos elevados para serem disponibilizados aos estudantes de EaD. Processos estratégicos para as IES públicas, como a eleição do Reitor, serão diretamente afetados pela presença de grandes contingentes de alunos em EaD, pois implicam distintas formas de comunicação e na assimilação de um novo perfil de estudante, com baixa convivência nos *campi* físicos e com laços culturais presenciais mais frágeis com as instituições educacionais.

A dimensão da **sustentabilidade financeira**, nos dois referenciais, chama a atenção para o elevado investimento inicial necessário a um curso de EaD de qualidade, inclusive indicando que, para alguns analistas, “um curso em EaD (avaliado permanentemente e combinado com os avanços tecnológicos) estará sempre em processo de aperfeiçoamento, o que mantém sempre elevado o investimento” (BRASIL, 2003, 2007).

Podemos concluir que, de modo geral, os referenciais se filiam, no plano dos princípios, a uma visão de EaD pós-industrial (PETERS, 2006), ou seja, a uma forma de organizar a EaD que dá centralidade aos aspectos pedagógicos da interatividade e da flexibilidade, o que não é compatível com os modelos de uso baseados nos padrões industriais de produção, com suas características de centralização decisória, hierarquia de comando, divisão segmentada do

trabalho, padronização de produtos e baixa responsabilização da força de trabalho que atua nas pontas dos processos.

A grande questão é que, como já comentamos, os requisitos dos referenciais não são legalmente obrigatórios; logo, são frágeis para operar em um ambiente onde as questões de custos (IES públicas) e de resultados (IES privadas) forçam a adoção de modelos de uso mais baratos, pois tanto a interatividade quanto a flexibilidade implicam custos adicionais de horas docentes, exatamente o que a percepção imediatista do mercado e o senso comum consideram a grande vantagem da EaD.

3.1.3 Diálogo e Estrutura na Regulação Geral – os Instrumentos de Avaliação

O segundo tipo de documento regulatório de qualidade emitido pelo MEC (os “instrumentos de avaliação de cursos de graduação”) foi desenvolvido a partir do Decreto 5.773, que estabeleceu, em 2006, que a avaliação realizada pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) “constituirá referencial básico para os processos de regulação e supervisão da educação superior, a fim de promover a melhoria de sua qualidade”. Até então, o documento regulatório da qualidade mais citado nas normas da regulação geral – embora sem força de lei – era o Referencial de Qualidade, desenvolvido pela Secretaria de EaD do MEC, publicado em 2003 e que foi atualizado em 2007 (MEC, 2003, 2007b). O primeiro Instrumento de Avaliação foi publicado em 2008 (INEP, 2008) e, a partir daí, foi atualizado para 2010, 2012, 2015 e 2017. (INEP, 2010, 2012, 2015, 2017b)

De um modo geral, as sucessivas versões estruturam conjuntos de indicadores em três dimensões: organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura. A versão atual (INEP, 2017b) é formada por 43 indicadores distribuídos nessas dimensões.

A versão inicial do Instrumento de Avaliação, a de 2008, destoa das suas sucessoras, no sentido de que ainda não expressa um sistema metrificado. Os indicadores são apresentados como requisitos mínimos (e não sujeitos a notas). Em função da análise do atendimento aos indicadores, o avaliador atribui uma nota a cada Dimensão.

A versão de 2010 já assume o formato atual, de sistema metrificado, no qual um conceito é atribuído pelo avaliador a cada Indicador, na forma de notas de 1 a 5, a partir das quais é calculada a nota de cada dimensão até se chegar ao conceito do curso (CC). Não há o conceito de requisito mínimo obrigatório (exceto os previstos legalmente, listados ao final dos documentos, que não afetam as categorias desta pesquisa). Ao mesmo tempo, a descrição dos critérios de julgamento do Indicador é, nesta versão de 2010, plena de termos como *insuficiente*, *suficiente*, *coerente*, *plenamente*, cuja mensuração envolve alto grau de subjetividade.

A versão de 2012 assemelha-se a uma reação à subjetividade dessa versão de 2010, pelo menos no que se refere as métricas dos indicadores da Dimensão Corpo Docente: a experiência com EaD e o regime de trabalho do coordenador do curso, a titulação, integralidade e experiência profissional do quadro docente, entre outros, são quantificados e passíveis de avaliações objetivas.

Entre as métricas estabelecidas pela versão 2012 dos Instrumentos, está a relação de docentes e tutores por estudante. Pela primeira vez, a regulação (mesmo que sem força de lei) tocou nesse ponto, essencial para se pensar em qualquer tipo de estratégia de interatividade dos cursos.

Repare-se que a quantificação das possibilidades de resposta a este indicador já manifesta as dificuldades do método valorativo adotado. Por exemplo, quando a nota 1 é aplicada a cursos com mais de 60 estudantes por tutor, a norma não distingue e pontua, do mesmo modo, cursos com 120, 1.200, 12.000 alunos por tutor, sem estabelecer qualquer patamar obrigatório mínimo.

Os parâmetros atribuídos a cada valor de nota, além disso, revelam outros riscos e limites da metrificação. Por exemplo, no indicador 1.14 Atividade de Tutoria, caso o curso em EaD, desatendendo a requisito obrigatório da regulação geral, não apresente **qualquer** atividade de tutoria, não seria impedido de funcionar, considerando a nota atribuída pelo sistema de avaliação. Receberá apenas uma nota 1 (em um máximo de 5) neste indicador, em um conjunto de 43 indicadores. A nota atribuída a cada indicador é altamente relativizada no conjunto da nota do curso (CC), seja no aspecto quantitativo (notas baixas em determinados critérios poderão ser compensadas por notas mais elevadas em outro indicador), seja no aspecto qualitativo (o conjunto contém indicadores com

diferentes impactos sobre a qualidade pedagógica dos cursos: por exemplo, a “existência de bibliografia complementar” pode compensar a “ausência de atividades de tutoria”). Ou seja, entre os indicadores, existem diversidades, não só de natureza, mas de impacto na qualidade dos cursos, que não são consideradas pelo sistema metrificado.

A versão de 2015 mantém a estrutura geral da versão de 2012, mas a versão de 2017 introduz mudanças significativas. As métricas estabelecidas em 2012 voltam a ser, em grande parte, substituídas por considerações mais subjetivas, e **especialmente é eliminado o indicador que trata da métrica estudantes x tutores.**

A Tabela 4 apresenta a composição de indicadores para cada versão dos Instrumentos de avaliação a partir de 2010.

Tabela 4:
Composição dos indicadores de avaliação

ANO	DIMENSÕES / PARÂMETROS	Organização Didático Pedagógica	Corpo Docente e Tutorial	Infra - estrutura
2010	Quantidade de Indicadores	12	13	10
	Peso da Dimensão	30	30	40
	Impacto % de cada Indicador no CC	2,50	2,31	4,00
2012	Quantidade de Indicadores	19	16	12
	Peso da Dimensão	30	30	40
	Impacto % de cada Indicador no CC	1,58	1,88	3,33
2015	Quantidade de Indicadores	18	15	13
	Peso da Dimensão	30	30	40
	Impacto % de cada Indicador no CC	1,67	2,00	3,08
2017	Quantidade de Indicadores	18	14	11
	Peso da Dimensão	40	20	40
	Impacto % de cada Indicador no CC	2,22	1,43	3,64

Fonte: Elaborada pela autora a partir das leis e decretos federais (BRASIL, 2010, 2012, 2015, 2017)

Observe-se, inicialmente, que o **corpo docente e tutorial** é a dimensão menos valorizada na formação do conceito para autorização do curso (CC) na atual versão de 2017, com peso 20, enquanto a organização didático-pedagógica e a infraestrutura têm, cada uma, peso 40. Registre-se também que o peso dessa dimensão **corpo docente** foi de 30 em todas as versões anteriores, desde 2010.

Embora cada indicador possa e deva ser discutido criticamente, a principal questão do sistema de indicadores não está na qualidade da escolha das dimensões e de cada indicador, em princípio formulados por especialistas experientes e cobrindo amplamente o campo dos processos da EaD.

A principal questão está na organização e no uso desses indicadores, que tratam de requisitos de qualidade educacional através de um sistema de cálculo e análise que suscita várias questões de fundo.

A quantificação de conteúdos distintos, inerente ao sistema, faz com que, por exemplo, uma situação na qual “não há interação, explicitada no PPC, para garantir a mediação ou a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso” (o que, naturalmente, deveria provocar a não autorização do curso) seja tratada, no cálculo, de modo equivalente à situação em que “não há processo de controle de produção ou distribuição de material didático” (algo que, no máximo, afeta apenas indiretamente o processo pedagógico): ambas teriam a mesma nota 1 no respectivo indicador e ambas teriam o mesmo baixíssimo impacto no CC, que é a resultante final do processo de avaliação.

A limitação do sistema adotado apresenta ainda outro aspecto: a quantificação para uma mesma escala de todos os indicadores – quando têm naturezas e implicações distintas – e a atribuição de distintos pesos às dimensões de avaliação ampliam a arbitrariedade de um indicador agregado global. Usando o mesmo exemplo anterior, caso não haja **qualquer** “interação, explicitada no PPC, para garantir a mediação ou a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso” (indicador da dimensão Corpo Docente e Tutorial), isso significará um impacto de apenas 1,43% no CC, enquanto que qualquer indicador da dimensão Organização Didático-Pedagógica terá impacto de 2,22,% e o da dimensão Infraestrutura de 3,64% no CC. Cabe a pergunta retórica: no momento da autorização de um curso, o peso da infraestrutura em um projeto de EaD deve ser duas vezes mais importante que a qualidade do seu corpo docente e tutorial? O que revela essa diferença de pesos?

Manter o sistema atual significaria apenas utilizar um mecanismo que, já sem força legal, ainda dissolve, operacionalmente, em médias e em índices agregados, o caráter mínimo obrigatório de determinados indicadores chave de qualidade pedagógica nos processos da EaD.

O Instrumento de Avaliação para 2017 contém cinco (5) indicadores relacionados à Tutoria, atividade sustentada neste trabalho como um dos aspectos centrais (ainda que não único) para assegurar qualidade pedagógica dos cursos, item decisivo para quaisquer considerações a respeito de interatividade e de flexibilidade.

A observação dos critérios aplicados para avaliação dos cursos no aspecto da Tutoria confirma o que vem sendo afirmado nesta análise: os indicadores, na forma proposta pelo Instrumento de Avaliação, são extremamente subjetivos, sem parâmetros que permitam uma avaliação mais objetiva da condição proposta pelo próprio indicador. O Quadro 2 apresenta os critérios de nota máxima (5) para os indicadores relacionados à Tutoria.

DIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO PARA ATRIBUIÇÃO DE NOTA MÁXIMA AO INDICADOR (Nota 5)
Organização Didático-Pedagógica	1.14 Atividades de tutoria	<p>As atividades de tutoria previstas contemplam o atendimento às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular, considerando a mediação pedagógica junto aos discentes, inclusive em momentos presenciais, o domínio do conteúdo, de recursos e dos materiais didáticos e o acompanhamento dos discentes no processo formativo, com planejamento de avaliação periódica por estudantes e equipe pedagógica do curso, embasando ações corretivas e de aperfeiçoamento para o planejamento de atividades futuras.</p> <p><i>As atividades de tutoria atendem às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular, compreendendo a mediação pedagógica junto aos discentes, inclusive em momentos presenciais, o domínio do conteúdo, de recursos e dos materiais didáticos e o acompanhamento dos discentes no processo formativo, e são avaliadas periodicamente por estudantes e equipe pedagógica do curso, embasando ações corretivas e de aperfeiçoamento para o planejamento de atividades futuras.</i></p>
	1.15 Conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias às atividades de tutoria	<p>Os conhecimentos, habilidades e atitudes da equipe de tutoria foram previstos adequadamente para que as atividades e ações estejam alinhadas ao PPC, às demandas comunicacionais e às tecnologias previstas para o curso, com planejamento de avaliações periódicas para identificar necessidade de capacitação dos tutores e apoio institucional para adoção de práticas criativas e inovadoras para a permanência e êxito dos discentes.</p> <p><i>Os conhecimentos, habilidades e atitudes da equipe de tutoria são adequados para a realização de suas atividades, e suas ações estão alinhadas ao PPC, às demandas comunicacionais e às tecnologias adotadas no curso, são realizadas avaliações periódicas para identificar necessidade de capacitação dos tutores e há apoio institucional para adoção de práticas criativas e inovadoras para a permanência e êxito dos discentes.</i></p>
Corpo Docente e Tutorial	2.12 Titulação e formação do corpo de tutores do curso	<p>Todos os tutores previstos são graduados na área da disciplina pelas quais são responsáveis, a maioria possui titulação obtida em pós-graduação <i>stricto sensu</i>.</p> <p><i>Todos os tutores são graduados na área da disciplina pelas quais são responsáveis e a maioria possui titulação obtida em pós-</i></p>

DIMENSÃO	INDICADOR	CRITÉRIO PARA ATRIBUIÇÃO DE NOTA MÁXIMA AO INDICADOR (Nota 5)
		<i>graduação em stricto sensu (indicador 2.13 do documento de Reconhecimento)</i>
	2.13 Experiência do corpo de tutores em educação a distância	<p>Há relatório de estudo que, considerando o perfil do egresso constante no PPC, demonstra e justifica a relação entre a experiência do corpo de tutores previsto em educação a distância e seu desempenho, de modo a caracterizar sua capacidade para identificar as dificuldades dos alunos, expor o conteúdo em linguagem aderente às características da turma, apresentar exemplos contextualizados com os conteúdos dos componentes curriculares, elaborar atividades específicas, em colaboração com os docentes, para a promoção da aprendizagem de alunos com dificuldades, e adotar práticas comprovadamente exitosas ou inovadoras no contexto da modalidade a distância.</p> <p><i>O corpo de tutores possui experiência em educação a distância que permite identificar as dificuldades dos discentes, expor o conteúdo em linguagem aderente às características da turma, apresentar exemplos contextualizados com os conteúdos dos componentes curriculares e elaborar atividades específicas, em colaboração com os docentes, para a promoção da aprendizagem de alunos com dificuldades, e adota práticas comprovadamente exitosas ou inovadoras no contexto da modalidade a distância (indicador 2.14 do documento de Reconhecimento)</i></p>
	2.14 Interação entre tutores (presenciais – quando for o caso – e a distância), docentes e coordenadores de curso a distância	<p>Há planejamento de interação, em conformidade com o PPC, que possibilita condições de mediação e articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso, considera análise sobre a interação para encaminhamento de questões do curso, e prevê avaliações periódicas para a identificação de problemas ou incremento na interação entre os interlocutores.</p> <p>Há interação, explicitada no PPC, que garante a mediação e a articulação entre tutores, docentes e coordenador do curso (e, quando for o caso, coordenador do polo), há planejamento devidamente documentado de interação para encaminhamento de questões do curso, e são realizadas avaliações periódicas para a identificação de problemas ou incremento na interação entre os interlocutores.</p>

Quadro 2. Indicadores relacionados à tutoria no instrumento de avaliação de cursos de graduação – documentos de autorização e de reconhecimento (2017)⁵

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos indicadores de avaliação

Como temos afirmado, as dimensões e indicadores, em geral, são altamente pertinentes à avaliação de cursos de graduação. A questão não é, porém, o conteúdo em si das dimensões e indicadores, mas a ausência de definição sobre a forma como os indicadores serão mensurados. Por exemplo, como mensurar, de 1 a 5, se as atividades da tutoria **atendem** às demandas didático-pedagógicas da estrutura curricular (indicador 1.14, versão de

⁵ Na coluna de “Critério para atribuição de nota máxima ao indicador”, os textos em fonte normal referem-se ao instrumento de avaliação para fins de autorização, e os textos em fonte itálica referem-se ao instrumento para fins de reconhecimento

reconhecimento)? Sem previsão de uma métrica, instalam-se vieses particulares de cada avaliador e de cada comissão.

Um outro exemplo esclarece melhor o que este estudo vem analisando: caso uma IES receba nota 1 (mínima) em **todos** os (cinco) aspectos relacionados à tutoria, o impacto agregado desses cinco indicadores negativos no cálculo do Conceito do Curso (CC) seria de meros 8,73%. O problema é que não se pode conceber a autorização para um curso de graduação em EaD funcionar sem que pelo menos a maioria desses indicadores de tutoria seja atendida. O exemplo demonstra que o sistema tem potencial para abrigar essa possibilidade, ao permitir que um curso que não atenda esses requisitos atinja um CC superior a 4, por exemplo, caso obtenha boas notas, em média, nos demais 37 indicadores que compõem o Instrumento. Por sua vez, um CC de quatro (4) pode dispensar a avaliação *in loco* para autorização de curso. Um círculo vicioso se formaria e por ele podem transitar anomalias desse tipo. Mesmo considerando o conceito final da Dimensão, e não do Curso como um todo, teríamos que o peso dos requisitos da tutoria na nota final da dimensão Organização Didático-Pedagógica seria de cerca de 1/5, e de 1/9 na dimensão Corpo Docente e Tutorial, o que significa que péssimas notas nesses requisitos poderiam ser compensadas pelos outros indicadores dessas próprias dimensões.

Ainda que o conjunto do processo de avaliação reserve ao MEC, além das avaliações *in loco*, a utilização de outros procedimentos e instrumentos de avaliação, e, portanto, de interpretação e ponderação final dos resultados, observa-se que o Decreto 9.235, de dezembro de 2017, define como “penalidade”, no caso de notas finais insuficientes nas dimensões e no conceito do curso, a celebração de “protocolos de compromisso”. Os protocolos de compromisso implicam um prazo de até 12 meses para correção das deficiências. Só após esse prazo, não cumprindo os termos do protocolo, a instituição seria sancionada.

Do ponto de vista da regulação da qualidade educacional, portanto, foi implementada uma estratégia de avaliação que não faz jus aos princípios educacionais estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A LDB converge com a literatura pedagógica moderna quando estabelece como dever do Estado que sejam garantidos padrões **mínimos** de qualidade (de ensino) e os define como o **estabelecimento de variedade e quantidades mínimas de insumos indispensáveis, por aluno**, para o desenvolvimento da aprendizagem (o que inclui o mais indispensável dos recursos na educação: o professor ou tutor). Na base de toda atividade interativa, está o professor/tutor, e toda flexibilização de conteúdos e atividades no decorrer do curso também implica interação. A relação quantitativa, **a métrica professor/tutor x alunos**, é a primeira e incontornável condição para que se possam discutir métodos e estratégias de interação e de aprendizagem.

Um sistema de indicadores para a qualidade educacional é uma importante ferramenta de gestão, sempre que se tenha uma perspectiva classificatória com objetos bem definidos. Mas o processo educacional é complexo e envolve numerosas dimensões, que dificilmente poderiam ser representadas em um único modelo conceitual de indicadores. Parece-nos que é necessário adotar o conceito de requisitos mínimos de qualidade (que já existiu na versão de 2008 dos Instrumentos de Avaliação), combinando-os com um sistema (revisto) de indicadores de desempenho educacional.

Ao lado da métrica professor/tutor x alunos – pilar central da interatividade e da flexibilidade –, é necessário rever requisitos para um novo conceito pedagógico e profissional do tutor, assumindo efetivamente que o conceito de polidocência reflete a realidade do ensino em EaD, que revoluciona o modelo monocrático do ensino presencial (o professor e seus alunos) ao instaurar um processo de ensino-aprendizagem, mediado por tecnologia, que impõe a necessidade de que vários papéis funcionais sejam exercidos e coordenados para que um determinado efeito pedagógico se manifeste. Ao invés do Professor 1.0, a versão 4.0 da educação requer dois momentos bem definidos (criação dos cursos e execução), e, em cada momento, a ação coordenada de múltiplos atores: no plano mais diretamente docente, o docente-especialista, o docente-coordenador e o docente-formador; no plano técnico, o designer instrucional, o designer gráfico, o programador do AVA, entre outros. A literatura já discute essa questão, mas é necessário, além de definir claramente e diferencialmente as funções desses novos atores, estabelecer de que forma esses novos atores serão contemplados nos processos de contratação e de encareiramento

profissional nas instituições. Entre esses novos atores, urge destacar, para as finalidades deste trabalho, o Tutor, o docente mais diretamente responsável pela execução das atividades interativas e pelas iniciativas que conduzam a flexibilizações em conteúdos e atividades. O objetivo desta revisão da diferenciação, categorização e institucionalização dos novos profissionais é evitar que soluções simplistas, muitas vezes de fundamento empírico, pragmático e de horizonte curto, acabem por gerar precarização do trabalho no exercício de atividades críticas para o resultado pedagógico.

Estudo realizado pela Comissão Assessora para EaD do MEC, em agosto de 2002, convergente com o Referencial de 2003, que seria lançado meses depois, manifesta as mesmas preocupações indicadas acima (BRASIL, 2002):

É engano considerar que programas a distância podem dispensar o trabalho e a mediação do professor. Muito pelo contrário, nos cursos superiores a distância, os professores veem suas funções se expandirem. Segundo Authier (1998), eles "são produtores quando elaboram suas propostas de cursos; conselheiros, quando acompanham os alunos; parceiros, quando constroem com os especialistas em tecnologia abordagens inovadoras de aprendizagem". **Portanto, são muito mais que simples "tutores", como vem sendo denominados, tradicionalmente e de forma reduzida, os professores-orientadores que atuam a distância.** (grifos nossos)

Essa questão do tutor, portanto, permeia toda a discussão sobre interatividade e flexibilidade na EaD dos cursos de graduação e requer ser enfrentada por uma regulação efetivamente comprometida com a qualidade pedagógica da formação dos estudantes.

Mais especificamente, a flexibilidade depende também de enfrentar um problema que a versão 2003 dos Referenciais de Qualidade já pontuava: a tendência de que a EaD conduza a centralizar a disseminação do conhecimento, difundindo conteúdos padronizados a nível nacional e/ou internacional, o que abstrai o contexto concreto de cada turma e aluno e dificulta que o estudante reflita sobre sua própria realidade, comprometendo o exercício da reflexão entre teoria e prática, entre conteúdos formalizados e contextos empíricos vivenciados pelo aluno. Também nesse ponto, a regulação, para contemplar de maneira adequada a necessidade pedagógica da flexibilidade, necessita exigir, como requisito mínimo de qualidade que, em todo projeto de curso/disciplina em EaD, seja obrigatória a estruturação de um **módulo local**, cujo desenvolvimento de

conteúdos e formatação de atividades devam ser realizados, no momento da execução do curso para cada turma, pelo professor responsável pela disciplina e pela equipe de tutoria. Para evitar a exploração de brechas regulatórias, convém definir a carga horária mínima relativa a esse módulo no contexto da disciplina.

Em síntese, na **regulação geral**, pode ser observado que, após uma fase inicial de requisitos mais estritos para o credenciamento institucional e para a autorização para cursos formativos, entrou-se, a partir especialmente da Portaria 40, de 2007, em uma fase de flexibilização de requisitos, intensificada a partir de 2016 e 2017. Nesse sentido, podemos afirmar que a regulação geral vem evoluindo na direção definida pela LDB: crescimento da autonomia das universidades com a fixação dos currículos dos seus cursos, observadas as diretrizes gerais, e o **exercício de sua autonomia didático-científica pelos seus colegiados de ensino e pesquisa**, aos quais cabe criar, modificar e extinguir cursos e elaborar sua programação.

Considerando, porém, a análise até aqui realizada sobre o tratamento dispensado pela **regulação geral** à questão da qualidade pedagógica (analisada pelas categorias de Diálogo/interatividade e de Estrutura/flexibilidade), evidencia-se uma relação conflituosa entre os dois aspectos, o da Qualidade e o da Autonomia Institucional, pois a ampliação da Autonomia Institucional (em si mesma desejável), no atual contexto de fragilidade na regulação da qualidade pedagógica, pode resultar em prejuízos pedagógicos aos processos formativos.

Uma situação que impõe repensar de modo amplo e crítico a experiência de regulação geral dos últimos 22 anos para aperfeiçoar políticas e mecanismos de gestão e sistemas de avaliação.

Como indicamos, esta seção tem como foco examinar dois modos de regulação da EaD no ensino superior, sendo o primeiro aquele que designamos como modo de regulação geral, que envolve as normas legais, essencialmente de credenciamento institucional e de autorização de cursos em EaD, aplicáveis a todas as instituições de ensino superior. O segundo modo de regulação é a UAB, sobre o qual trataremos na seção a seguir.

3.2 A UAB como modo de regulação

A UAB, em princípio, é um programa especial do MEC para atender a necessidade de formação dos professores de Educação básica, utilizando intensamente a EaD.

Pelo seu posicionamento institucional e poder financeiro, que lhe permitiu mobilizar, de forma centralizada, a partir do MEC e da CAPES, as instituições públicas de ensino superior para esta tarefa, o programa UAB gerou inevitavelmente efeitos regulatórios. Esses efeitos se dão na medida em que a ação da UAB estabeleceu novas relações entre instituições e cursos ofertados (oferta de cursos nacionais replicados pelas IPES) e entre instituições e profissionais da educação (contratação de professores, tutores e pessoal técnico através de bolsas dissociadas dos processos seletivos públicos estabelecidos e do quadro de pessoal da IPES). Além disso, interferiu na dinâmica da gestão acadêmica interna das IPES ao estabelecer, na IPES, uma coordenação própria para todos os cursos UAB, apartada da estrutura instituída de gestão acadêmica. Como não se trata de norma regulatória convencional, naturalmente cada IES, em tese, poderia tratar de forma diferenciada essas induções da UAB e, no limite, poderia sequer se envolver com o programa. Ocorre que, realisticamente, na precária situação financeira das IPES, uma nova fonte de financiamento que aportasse, de modo acessível, recursos adicionais, não poderiam ser desprezadas. Assim se estabeleceu uma regulação que, ainda que não convencional, foi e é efetiva.

A história da UAB se inicia, na realidade, com o primeiro PNE (2001-2010), que, já entre as suas cinco prioridades gerais, estabelece como metas a universalização do ensino fundamental e a ampliação no atendimento aos demais níveis de ensino (Educação Infantil e Ensino Médio). Dentro dessa prioridade, destaca a qualificação dos professores desses graus de ensino. Em um total estimado de 2 milhões de professores na Educação Básica, apontou-se no PNE a necessidade de formar, em nível médio, 137.660 professores e 204.369 em nível superior. Advirta-se que o diagnóstico apresentado no PNE para dimensionar a formação de professores ressaltou-se de que os dados utilizados são de 1996, mas o PNE é de 2001. Ou seja, os dados utilizados estão

defasados em meia década, durante a qual as matrículas no nível superior cresceram exponencialmente, o que indica um crescimento do número de professores na Educação Básica que não foi considerado no planejamento do PNE 2001-2010.

Ao tratar do ensino superior, o PNE faz uma conexão direta entre o atendimento a esta demanda e as IES, visto que “a oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, na medida que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério”. (BRASIL, 2014).

Na seção em que trata da “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais”, o PNE associa o atendimento da demanda por qualificação da educação básica a esta modalidade de ensino, atribuindo-lhe “função estratégica” (BRASIL, 2014):

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais.

[...]

O Ministério da Educação, nesse setor, tem dado prioridade à atualização e aperfeiçoamento de professores para o ensino fundamental e ao enriquecimento do instrumental pedagógico disponível para esse nível de ensino.

Entre as diretrizes para “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais”, o PNE prenuncia a UAB como a consequência institucional natural da demanda por formação de professores na Educação Básica (BRASIL, 2014):

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e **iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira** (grifos nossos).

Nessa mesma direção, em julho de 2005, foi publicado o documento Fórum das Estatais pela Educação (FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO, 2005) uma articulação de órgãos da administração federal e de empresas

estatais, com o objetivo de constituir as bases para a organização de consórcios públicos para a oferta da Educação à Distância no Brasil, e especificamente para “consolidar as bases da Universidade Aberta do Brasil” (BRASIL, 2005, p. 1). Em entrevista à época, o então secretário executivo adjunto do MEC, Ronaldo Mota, anunciou que a UAB estaria funcionando já em 2006 e que “a meta, a médio e longo prazo, da Universidade Aberta é atender gratuitamente a todos os servidores públicos do Brasil” (MOTA, 2005, p.1); indica ainda a UAB como produto da articulação, em consórcio, de universidades públicas federais, estaduais e municipais: “...Será uma rede nacional onde cada município terá um pólo regional, com a presença de tutores presenciais e, eventualmente, a presença dos próprios professores conteudistas”. (MOTA, 2005, p.1).

A UAB, então, surge da necessidade de qualificar, de modo distribuído por todo o território nacional, os professores da Educação Básica, combinada com a percepção de que a EaD era a estratégia mais adequada.

Em fevereiro de 2006, poucos meses antes da criação da UAB, foi aprovada a Lei 11.273, que autorizou “a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica” (BRASIL, 2006c), com base no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Iniciava-se com essa Lei o sistema de bolsas que se constituiria no mais importante mecanismo de financiamento das atividades da UAB.

As bolsas foram estabelecidas para as situações apresentadas na Tabela 05 e os valores deveriam ser atualizados anualmente:

Tabela 5: Bolsas para programas de formação de professores em Educação Básica		
BOLSA	VALOR MENSAL (R\$)	REQUISITOS MÍNIMOS
Participantes de cursos de formação	100	
Participantes de cursos de tutoria	600	<ul style="list-style-type: none"> • Nível médio • Um ano de magistério
Participantes de cursos de formadores, preparadores e supervisores de cursos	900	<ul style="list-style-type: none"> • Nível superior • Um ano de magistério
Participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias	1.200	<ul style="list-style-type: none"> • Três anos de magistério superior

Fonte: elaborada pela autora a partir da Lei 11.273 (BRASIL, 2006)

A consolidação dessas iniciativas se dá com a publicação do Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006b), que institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Ainda que trazendo como objetivo prioritário o atendimento à demanda por formação de professores da Educação Básica e a capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores desse nível de ensino, o Decreto 5.800 estabelece para o sistema UAB objetivos bem mais amplos: “oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento”; “ampliar o acesso à educação superior pública”; “reduzir as desigualdades da oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País”; e “estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância”. Além desses, é definido no Decreto o objetivo de

fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006b).

A UAB foi concebida como um sistema de oferta de cursos a distância pelas IPES, em articulação com polos de apoio presencial, definidos como uma

unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior. (BRASIL, 2006b)

os quais deveriam dispor da infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do sistema UAB.

Ao MEC foi atribuída a coordenação do sistema, envolvendo a “implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB”, através de dois tipos de articulação:

- para a produção e oferta dos cursos: realização de convênios com as IPES credenciadas para a oferta em EaD;
- para a realização das atividades de apoio presencial previstas no Decreto 5.622: convênios ou acordos de cooperação técnica com os entes federativos interessados em manter os polos.

O Decreto 5.800 previu que a articulação entre cursos e polos seria realizada por editais publicados pelo MEC, que definiriam “os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB”, sendo as despesas asseguradas pelo orçamento do MEC e pelo FNDE (BRASIL, 2006b).

3.2.1 Os Editais da UAB

Entre 2005 e 2018, foram emitidos cinco editais (sendo o primeiro deles anterior à criação formal da própria UAB, mas já a ela referenciado): os editais 01/2005 (Secretaria de Educação a Distância do MEC – SEED/MEC), 01/2006 (SEED/MEC), 01/2008 (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC), 75/2014 (Diretoria de Educação a Distância – DED/CAPES) e 05/2018 (DED/CAPES). A emissão dos Editais 75/2014 e 05/2018 pela CAPES decorreu da transferência da UAB da estrutura interna do MEC para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES (MEC, 2005, 2006, 2008; CAPES, 2014b, 2018a).

A seguir, são apresentados brevemente os principais requisitos estabelecidos pelos editais, indicando, ao longo do tempo, mudanças em seus objetivos e objetos, nos proponentes admitidos para oferta de cursos, nas características dos cursos, nos proponentes admitidos para criação de polos, nos critérios para propostas de polos e nos itens financiados pelos editais.

Em relação aos objetos dos editais, os dois primeiros (Editais de 2005 e 2006) tiveram como objeto a seleção de dois tipos diferenciados de propostas: de polos de apoio presencial e de cursos superiores a distância (graduação e outros). O Edital de 2008, emitido pela SECADI/MEC como parte da iniciativa de constituição da Rede de Educação para a Diversidade, demandou propostas de cursos (exclusivamente de formação continuada: extensão, aperfeiçoamento e especialização) e não abrangeu a criação de polos, utilizando a rede de polos já constituída. O Edital 75/2014 (DED/CAPES) e o Edital 05/2018, que tiveram foco na oferta de cursos (graduação e outros), utilizaram a rede de polos já constituída e cadastrada na CAPES, mas admitiram a proposição de novos polos, desde que cada polo fosse vinculado a pelo menos um curso de licenciatura proposto.

A quantidade de vagas para os cursos não foi estabelecida nesses três primeiros editais (2005/2006/2008). O Edital 75/2014 definiu um quantitativo de 250.000 vagas, sendo 50% reservadas para cursos de Licenciaturas (foco nos professores da Educação Básica) e 50% para cursos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), programa lançado pela CAPES em 2009. O Edital 05/2018 (DED/CAPES) disponibilizou 100.000 vagas, com 75% das vagas destinadas a cursos de formação de professores e demais profissionais do magistério, sendo 60% dessas vagas específicas para cursos de licenciatura. À medida que os cursos foram sendo desenvolvidos ao longo dos editais, passaram, em editais subsequentes, a ficar disponíveis para serem ofertados pelas IES, com apoio financeiro do MEC/CAPES.

Dois aspectos devem ser destacados em relação aos objetos dos editais. O primeiro, de que a articulação inicial de vagas entre os cursos (ofertados pelas IES) e os polos (propostos e mantidos por prefeituras e estados), que nos dois primeiros editais era realizada pela CAPES a partir das distintas proposições de cursos e de polos, passa a ser realizada, nos dois últimos editais, de modo mais formalizado no Edital 05/2018, pelas próprias IES propositoras de cursos. São as IES que analisam as demandas dos polos, cadastradas na CAPES no sistema SisUAB, e interagem diretamente com a coordenação do polo e com seu(s) mantenedor(es), para definir uma proposição única da IES ao edital, que propõe o curso e relaciona os polos selecionados. Essa mudança nos últimos editais caracteriza um movimento de descentralização no planejamento da oferta da UAB. Lembremos aqui que a Portaria 11/2017, do MEC, já havia estabelecido que as IES poderiam criar polos por ato próprio, mas as públicas necessitavam apenas estabelecer acordo prévio com os órgãos mantenedores, sem interferência direta da CAPES, para garantir a continuidade da oferta quantificada no PDI.

O segundo aspecto diz respeito à oscilação na especificação do quantitativo de vagas em licenciaturas para formação de professores do ensino básico: não metrificadas nos três primeiros editais (2005/2006/2008), são estabelecidas em 50% do total geral de vagas ofertadas no Edital de 2014 (os demais 50% são reservados aos cursos do PNAD) e diminuem para 60% das vagas do conjunto dos cursos de formação de professores e dos outros profissionais do magistério, que, por sua vez, representam 75% das vagas totais

do edital, do que resulta que 45% das vagas totais são efetivamente reservadas para as licenciaturas.

Em relação aos proponentes dos cursos, o Edital de 2005 admitia apenas as IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) como proponentes; a partir do Edital de 2006, passaram a ser admitidas todas as instituições públicas de ensino superior (IPES). No Edital de 2008, era necessário que as IPES tivessem núcleo de pesquisa nas áreas focadas pela SECADI. Nos Editais de 2014 e 2018, foi requerido que as IPES proponentes tivessem IGC igual ou superior a três (3). É compreensível a restrição inicial às IFES, por se tratar da primeira experiência desse modelo de oferta de cursos, mas a partir daí ocorre a abertura para o conjunto das IPES.

Cabe ainda observar que, em todos os editais, existe o requisito de que deve haver aprovação interna na IES para que um curso seja proposto aos editais da UAB. Não muito clara nos Editais de 2005 e 2006, quando se exigia que o cronograma de implantação do curso previsse as “etapas de aprovação interna na IES”, torna-se mais explícita no Edital de 2008 (“as IES devem garantir a aprovação dos cursos nas IES para reconhecimento e certificação”). No Edital de 2014, exige-se, na proposta, um “documento de autorização do colegiado superior da IPES”.

Não obstante, não é meridiano, nos editais, que exista o requisito de que o curso a ser proposto deva seguir, no processo interno da IPES, a completa tramitação observada pelas IPES na criação de seus cursos presenciais. Esse ponto merece destaque, uma vez que a ausência de requisitos mais rigorosos no sentido indicado pode ter contribuído para dinâmicas de criação de cursos EaD que não envolviam organicamente a estrutura formalmente instituída de gestão acadêmica das IPES.

Portanto, ainda que possa ser assinalado, em relação aos polos, um movimento que aumenta a **Autonomia Institucional** das IPES para oferta de EaD, a ausência de requisitos mais firmes, em relação à participação da estrutura interna de gestão acadêmica das IPES, pode ser avaliada como um possível limite a essa mesma autonomia.

Em relação à determinação das temáticas e do grau de flexibilidade dos cursos da UAB, deve ser observada a estratégia dos “cursos nacionais”, que são, conforme a definição do Edital de 2018, “cursos produzidos por demanda

da CAPES com projetos pedagógicos e materiais didáticos nacionais”, em relação aos quais a IPES proponente da oferta deve manifestar “irrestrita concordância com o projeto pedagógico nacional e seu material didático, comprometendo-se a ofertá-lo de forma integral” (CAPES, 2018a). Sem qualquer referência desse tipo nos editais iniciais (2005/2006), o Edital de 2008 (SECADI/MEC) estabelecia que as propostas dos cursos deveriam ser preparadas sob coordenação de um consultor ou técnico do MEC e obedecer ao projeto político-pedagógico validado por instância onde participavam o MEC, organizações não governamentais relacionadas aos temas dos cursos e por representantes das IPES propositoras. Por sua vez, o Edital de 2014 indicava que a oferta de cursos do PNAD e de cursos de Especialização para professores, definidos como cursos nacionais, requeria das IPES “adesão integral ao projeto pedagógico aprovado pela CAPES”.

Esse é um ponto que requer grande atenção, pois expressa, na UAB, um dilema inerente à EaD em geral: tendendo, pelo seu potencial de atingir grandes contingentes de alunos, a padronizar os conteúdos e atividades dos cursos (condição de uma oferta massiva de baixo custo), põe em risco a flexibilidade necessária à customização – em tempo de execução – de cada curso e turma às necessidades dinâmicas dos alunos e dos contextos, o que afeta negativamente a dimensão da **Estrutura** estabelecida conceitualmente neste trabalho.

Relaciona-se também a essa categoria de **Estrutura** a predefinição, pelo MEC/CAPES, dos temas dos cursos a serem desenvolvidos pelas IPES. Registremos que a própria criação da UAB já fora impulsionada, desde o PNE 2001-2010, pelas metas de assegurar rapidamente a formação superior para milhares de professores da Educação Básica. Aqui caberiam várias alternativas de condução, com maior ou menor responsabilização e autonomia das IPES. A escolha do MEC/CAPES, no entanto, que se soma à definição central dos projetos pedagógicos que examinamos acima, foi de centralizar progressivamente, também, a definição dos temas dos cursos no nível nacional. Nos primeiros editais (2005/2006), estabeleceu-se apenas que deveriam ser cursos de formação de professores da Educação Básica. O Edital de 2008, em sua especificidade, definiu temas, em geral, transversais (diversidade, relações étnico-raciais, ambiente e gênero) ou bastante específicos (formação de tutores,

educação no campo e educação integral), sempre com foco nos professores da Educação Básica. O Edital de 2014 requereu cursos de graduação (Bacharelado, Licenciatura ou Tecnólogo), de formação/complementação pedagógica e de especialização para professores da Educação Básica. Além disso, abriu o atendimento a gestores e técnicos da área pública, através de cursos no âmbito do PNAD. Já no Edital de 2018, a demanda concentrou-se em licenciaturas e especializações nas áreas de conhecimento/componentes da Base Nacional de Conteúdos Curriculares (BNCC), nas especializações previstas nos Planos de Ações Articuladas (PAR) (Sociologia, Matemática, Filosofia e Ciências 10!) e em outras especializações em formação de professores da Educação Básica. Adicionalmente, incluiu demandas de especializações para os demais profissionais do magistério e para os cursos de gestão pública do PNAP.

Numa visão de conjunto, e ao longo do tempo, parece, com base no corpo dos editais, haver efetiva obediência à diretriz geral implícita no PNE e explícita no Decreto 5.800: formação dos professores da Educação Básica. Mas essa obediência institucional foi combinada com sucessivas e variadas definições mais específicas, culminando, no Edital 05/2018, com o estabelecimento de foco nos conteúdos das novas BNCC e pela diferenciação entre cursos nacionais e convencionais. Os cursos nacionais, como já assinalado, são desenvolvidos “sob demanda da CAPES” e sujeitos a projetos político-pedagógicos padronizados nacionalmente. Os cursos convencionais são “cursos criados pelas IPES mediante processos institucionais típicos para sua oferta”, o que parece indicar cursos propostos sem subordinação a projetos político-pedagógicos centralizados na CAPES.

Aqui se reiteram, em outro nível (conteúdos ofertados), as preocupações com a relação entre definições centralizadas em busca de metas nacionais, de um lado, e a autonomia institucional das IPES para definirem sua oferta educacional, de outro. Cabe aqui, na busca de equacionar de forma equilibrada essa relação, a reflexão sobre possíveis alternativas que preservem a autonomia das IPES e as coloquem como responsáveis pela análise e planejamento da oferta regional, em articulação com as redes de Educação Básica e as instituições responsáveis, na expectativa de que estratégias desse tipo sejam

mais efetivas e orgânicas para o enfrentamento dos problemas de cada região do país e, conseqüentemente, para a coordenação de ações de âmbito nacional.

De modo geral, o exame dos editais revela, ainda que com oscilações, o movimento de subordinar a ação das IPES ao atendimento de metas, critérios e procedimentos nacionais sobre os quais as próprias IPES têm muito pouco influencia objetiva. Caracteriza-se, assim, como um processo de centralização decisória, no nível técnico do aparelho estatal federal, em detrimento da autonomia das IPES e do seu papel orgânico como intérprete das necessidades das regiões onde estão instaladas.

No plano do apoio financeiro, os Editais de 2005, 2006 e 2008 solicitaram das IPES proponentes de cursos um orçamento detalhado dos recursos necessários, sem pré-especificação de itens de despesa. Os Editais de 2014 e 2018 estabeleceram como itens de despesa: custeio (diárias, material de consumo, serviços PJ e PF e outros custeios), bolsas e investimentos.

Nessa dimensão financeira, cabe ainda examinar as normas que estabeleceram as categorias e valores das bolsas – principal item de fomento da UAB –, especialmente porque nesses documentos são definidas métricas que impactam diretamente nas categorias de Interatividade (**Diálogo**) e Flexibilidade (**Estrutura**), adotadas neste trabalho.

3.2.2 A UAB e as bolsas

O principal mecanismo pelo qual a UAB operacionaliza sua ação de fomento à oferta de cursos EaD pelas IPES é a concessão de bolsas para todo o pessoal envolvido com a produção e operação dos cursos e com a gestão dos polos de apoio presencial.

Com já indicamos, a disponibilização de bolsas foi iniciada antes mesmo da formalização da UAB (em dezembro de 2006) e vem sendo aperfeiçoada ao longo dos anos (BRASIL, 2006c). Nos primeiros anos (2006 a 2012), as bolsas de estudo e de pesquisa, financiadas pelo FNDE e destinadas aos programas de formação de professores da Educação Básica, eram disponibilizadas sem foco em sustentar os papéis operacionais das atividades de cursos EaD, sendo voltadas para sustentar a formação de profissionais para essas atividades, sob as seguintes categorias (BRASIL, 2006c):

- I. Participantes de cursos ou programas de formação inicial e continuada (R\$100,00);
- II. Participantes de cursos de capacitação para o exercício de tutoria dos professores em cursos de formação inicial ou continuada (R\$600,00);
- III. Participantes de cursos de capacitação para o exercício das funções de formadores, preparadores e supervisores dos cursos, inclusive apoio à aprendizagem e acompanhamento pedagógico de alunos e tutores (R\$900,00);
- IV. Participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de Educação Básica (R\$1.200,00)

Eram elegíveis para as bolsas os professores em efetivo exercício no magistério da rede pública de ensino, desde que vinculados aos programas de formação de professores da Educação Básica desenvolvidos pelo MEC.

Ao longo do tempo, à medida que os cursos de EaD da UAB foram sendo operacionalizados, as bolsas foram sendo utilizadas, na prática, para viabilizar a atividade operacional dos profissionais necessários ao desenvolvimento e oferta dos cursos (coordenadores de curso, tutores, conteudistas, etc.).

Em 2012 a CAPES publica os Parâmetros de Fomento para UAB (CAPES, 2012), a partir dos quais as bolsas passam a ser destinadas especificamente para papéis operacionais de produção e oferta dos cursos, sendo inicialmente previstas as seguintes funções:

- I. Apoio acadêmico aos cursos (R\$1.100,00, para de três a cinco profissionais por curso, conforme o número de alunos matriculados);
- II. Equipe multidisciplinar para produção e revisão de materiais didáticos multimídia (bolsa padrão de R\$1.300,00 para um número de profissionais definido em função do nível do curso e do número de ofertas e reofertas);
- III. Coordenação da UAB na IPES, dos cursos e da tutoria (12 bolsas padrão por ano para cada coordenador);

- IV. Conteudista (R\$1.300,00 a cada 15 horas/aula da carga horária do curso);
- V. Professor pesquisador (uma bolsa padrão a cada 15 horas/aula de carga horária do curso);
- VI. Tutor a distância (uma bolsa padrão para cada 30 horas/aula de carga horária do curso por grupo de 15 alunos, ou 12 bolsas padrão para cada grupo de vinte e cinco alunos);
- VII. Tutor presencial de polo (12 bolsas padrão para cada grupo de vinte e cinco alunos).

Foram também especificadas funções e bolsas para a coordenação, supervisão e tutoria dos estágios supervisionados e para a orientação dos trabalhos de conclusão dos cursos (TCC). Além disso, foram previstos recursos para realização de visitas de acompanhamento aos polos e para encontros pedagógicos (diárias, passagens, aluguel de veículos, entre outras), para material de expediente, postagens e reprografia, impressão de material didático e reprodução de mídias.

Este documento de parâmetros de fomento da CAPES para a UAB (CAPES, 2012) tem grande relevância na perspectiva desta pesquisa, uma vez que estabeleceu métricas que incidem sobre a relação tutor x aluno, indicador essencial às dimensões de interatividade (**Diálogo**) e de flexibilidade (**Estrutura**).

A estrutura de parâmetros de fomento estabelecida em 2012 ganhou um novo formato para as categorias de bolsas, com maior detalhamento funcional, com a Portaria 183/2016, da CAPES (CAPES, 2016). Este formato de categorias de bolsas se manteve, com ajustes em determinados critérios de concessão, nas portarias posteriores, tendo sido acrescida da categoria de bolsa Assistente à Docência pela Instrução Normativa 02, da DED/CAPES, em 2017, categoria que obteve a forma atual na Portaria 101/2018, da CAPES. No momento (agosto de 2018), a estrutura de bolsas fornecidas pela CAPES tem as seguintes especificações:

- I. Professor Formador I e II, responsáveis pelas atividades de ensino (1 professor para cada 15 horas/aula da carga horária do curso,

sendo 1 para 30 horas/aula quando reoferta e 2 para cada 10 alunos quando TCC);

- II. Tutor (1 tutor para cada 18 alunos na graduação, para cada 25 alunos na especialização e para cada 6 alunos na área de artes);
- III. Professor Conteudista I e II, em duas subcategorias: equipe multidisciplinar, com quantidade de bolsas equivalente a 6% do total de bolsas alocadas a cada IES; e produção de recursos educacionais abertos, sendo uma bolsa para cada 15 horas /aula de disciplina em oferta inicial;
- IV. Coordenador de Polo (1 bolsa por polo presencial, gerida diretamente pela CAPES);
- V. Coordenador de Tutoria I e II (1 bolsa de cada categoria para cada 30 tutores);
- VI. Coordenador de Curso I e II (1 bolsa de cada categoria para cada curso);
- VII. Coordenador Geral, responsável institucional pelos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos de todas as ações no âmbito do sistema UAB (1 bolsa para cada IPES);
- VIII. Coordenador Adjunto, auxiliar do coordenador geral (1 bolsa para cada IPES);
- IX. Assistente à Docência, para atuar junto ao coordenador do polo presencial, com múltiplas funções administrativas e acadêmicas perante o polo, a CAPES e as IPES fornecedores de cursos ao polo (1 bolsa para polos com 100 a 499 alunos matriculados ativos, 2 para polos com 500 a 999 alunos e 3 para polos com 1.000 ou mais alunos matriculados ativos).

Cabe ressaltar algumas particularidades das funções de Coordenador de Polo e de Assistente à Docência, que são relacionadas diretamente aos polos de apoio presencial. Enquanto os demais bolsistas são indicados e geridos operacionalmente pelas IPES, a partir de critérios estabelecidos pela, e sob supervisão da, CAPES, os coordenadores de polos são indicados pelos Estados e Municípios entre professores da rede pública de ensino e têm sua atividade de bolsista gerida diretamente pela CAPES. Por sua vez, o Assistente à Docência

– único bolsista do qual se exige experiência em EaD – deve ser graduado, com experiência de um ano no magistério e residente no município onde se situa o polo. É selecionado pelas IPES, mas homologado e gerido pela CAPES.

Como se depreende das normas que criaram e regulam a função de Assistente à Docência (CAPES, 2018), o intuito central da CAPES foi o de combater a evasão nos cursos EaD, atuando junto à coordenação do polo, aos tutores presenciais e a distância, aos alunos e aos setores das IPES envolvidos com os cursos do polo.

A partir deste breve resumo da instituição e regulação das bolsas da UAB, que na realidade modela uma estrutura funcional de polidocência específica para a UAB, cabem algumas considerações no contexto das categorias de análise desse estudo.

A primeira observação diz respeito ao evidente e importante contraste entre a regulação geral (para todas as IES e cursos EaD) da relação quantitativa entre tutor e alunos, de um lado, e a regulação desta relação promovida para os cursos da UAB, de outro. Enquanto a regulação geral, como já analisamos neste estudo, não estabelece qualquer métrica que estabeleça limites para a quantidade de alunos que deve caber a cada tutor, a regulação da UAB mantém rígido controle sobre essa métrica, **que não pode exceder 18 alunos por tutor**. Trata-se de um número surpreendente, pois equivale a 40% do número máximo de alunos usualmente adotado, informalmente, nas turmas presenciais (cerca de 45 alunos por sala). Essa métrica, enfim, atende, de modo até excessivo, a uma condição pedagógica que esta pesquisa vem sustentando como essencial à qualidade dos processos de ensino-aprendizagem na graduação, pois viabiliza que se desenvolvam, desde que operacionalizados, os necessários graus de interatividade (**Diálogo**), entre os alunos e os docentes responsáveis, e de flexibilidade (**Estrutura**) na adaptação dinâmica de conteúdos e atividades aos perfis dos alunos e às circunstâncias de contexto de cada turma.

Cabe a pergunta, certamente incômoda: qual a explicação pedagógica para essa diferença de tratamento entre os cursos em EaD autorizados pelo MEC para todas as IES do país e os cursos geridos pela CAPES para a UAB?

Responder a esse questionamento implica avaliar os valores remuneratórios para a atividade de tutor: é o menor valor entre todas as bolsas financiadas no modelo de polidocência da UAB e equivale a pouco mais de 50%

da maior bolsa concedida (a do coordenador da UAB na IES, 51%) e a 59% da bolsa do professor formador. A ausência de vínculos permanentes deste profissional, essencial ao resultado pedagógico dos cursos EaD, e de parâmetros da carga horária em que deve estar dedicado aos alunos, levanta a possibilidade de que haja uma precarização no exercício dessa função, o que configura um sentido inverso ao contexto pedagogicamente promissor estabelecido pela métrica de 1 tutor para cada grupo de 18 alunos. Precarização que talvez explique o valor atribuído à própria bolsa.

Sintetizando a análise dos mecanismos regulatórios da UAB, ainda que em forma operacional, cabe ressaltar, de início, as intrincadas e muitas vezes pouco nítidas relações institucionais entre MEC/CAPES, IPES e mantenedoras de polos.

O pessoal alocado aos cursos EaD da UAB é selecionado pelas IPES, sob critérios definidos pela CAPES, que ainda, pela via das bolsas, pode intervir diretamente na gestão desses profissionais. No caso dos polos, o seu coordenador, indicado pelas instituições estaduais e municipais mantenedoras, é gerido diretamente pela CAPES, assim como o Assistente à Docência, que é, porém, indicado pelas IPES e homologado pela CAPES. O grau de interferência da CAPES nos processos internos de gestão das IPES é elevado e certamente não contribui para a responsabilização e autonomia acadêmica e administrativa das IPES, o que incide de forma negativa na terceira categoria de análise desse estudo, a **Autonomia Institucional**.

À essencial questão do impacto dos mecanismos regulatórios da UAB sobre a autonomia das IPES (gerando as “intrincadas e pouco nítidas relações institucionais” a que já nos referimos), soma-se outro aspecto que emergiu do exame que este estudo realizou, a saber, a também intrincada teia entre os próprios mecanismos regulatórios estabelecidos para as IPES pela atuação da UAB. Nela se evidenciam superposições de requisitos e de critérios, cujo efeito sobre as IPES agrava o quadro também de superposições e ausência de normatização dos níveis em que se estabelece a regulação geral (leis, decretos, portarias e instruções normativas). Como exemplo, pode ser citada a constante alteração dos critérios para seleção de bolsistas ao longo do tempo, que pode, inclusive, gerar situações passíveis de configuração de ilegalidades perante auditorias externas processadas nas IPES.

Finalmente, cabe considerar a necessidade de definir, no âmbito deste trabalho, as categorias que diferenciem os papéis na polidocência, especialmente em relação às funções eminentemente docentes, para melhor clareza nas proposições dos requisitos estratégicos que constituem o objetivo final. Tendo em conta o quadro originalmente proposto por Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) e o processo de sucessivos ajustes que resultou nas funções previstas no documento de Parâmetros de Fomento (CAPES, 2012), este trabalho identifica três categorias de trabalho docente que, em conjunto com outras funções técnicas especializadas, representam separadamente as funções tradicionalmente agregadas na figura do professor presencial: o docente-especialista (autor ou responsável pelos conteúdos), o docente-coordenador (responsável pelo projeto e pela supervisão geral da disciplina) e o docente-formador (que responde pela orientação e acompanhamento dos alunos).

3.2.3 O desempenho quantitativo da UAB

A análise dos instrumentos regulatórios da UAB será a seguir contextualizada com os dados do desempenho geral deste programa, os quais foram obtidos da primeira versão do sistema SisUAB, uma

plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da Universidade Aberta do Brasil. Está preparado para o cadastramento e consulta de informações sobre instituições, polos, cursos, material didático, articulações, colaboradores e mantenedores. (SISUAB, 2018).

A versão atual do SisUAB, o SisUAB2, fornece várias informações sobre as IES, cursos, programas e polos, mas sua interface não disponibiliza dados suficientemente desagregados para uma análise do desempenho geral da UAB. Por esse motivo, as estatísticas apresentadas a seguir cobrem o período de 2005 a 2016, último ano em que a versão inicial do SisUAB, que permitia o *download* dos dados desagregados, esteve disponível.

Entre 2005 e 2016 mantiveram, ou mantinham, vínculos com os cursos da UAB 592.739 alunos. Desses, estavam em situação regular (formados, cursando e não-concluintes ainda passíveis de conclusão), em dezembro de 2016, um total de 366.659 alunos, enquanto 226.080 alunos estavam em

situação de não conclusão definitiva (desvinculados, falecidos e trancados/não informados). Ou seja, a taxa de não conclusão definitiva da UAB entre 2005 e 2016, medida em dezembro de 2016, foi de cerca de 40% (38,14%), o que deve inclusive ter motivado a criação da função de Assistente à Docência nos polos presenciais, a que já nos referimos.

O total geral de alunos vinculados à UAB em cada ano evidencia um crescimento entre 2005 e 2010 (de 40 para 100.401 alunos) e um acentuado decréscimo a partir deste ano até 2016 (de 100.401 para 19.376 alunos), com uma oscilação positiva pontual no ano de 2014, conforme evidencia o Gráfico 01.

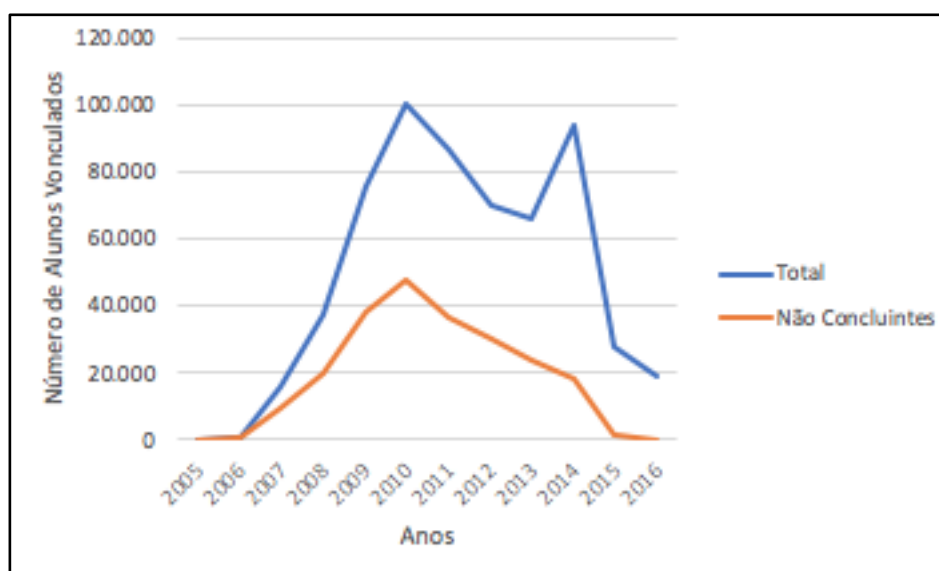


Gráfico 1. Alunos vinculados à UAB por ano (2005-2016)

Fonte: Elaboração da autora com base no SisUAB (2016)

A taxa de não-conclusão definitiva, desprezados os dois anos iniciais (com menos de 1.000 alunos vinculados à UAB) e os três anos finais da série (quando os indicadores de não conclusão definitiva não estavam consolidados, pois havia cursos em andamento normal), manifesta uma tendência de queda, de 58% (2007) para 36% (2013), como indica a Tabela 6.

Tabela 6:
Taxa de Evasão dos Alunos Vinculados à UAB por ano (2005-2016)

Ano de Ingresso	Total de Alunos	Não concluintes	Taxa de não conclusão
2005	40	5	13%
2006	505	410	81%
2007	15.851	9.234	58%
2008	37.388	20.083	54%
2009	75.080	37.993	51%
2010	100.401	47.685	47%
2011	86.561	36.538	42%
2012	70.241	30.241	43%
2013	66.057	23.877	36%
2014	93.555	18.160	19%
2015	27.68	1.776	6%
2016	19.376	78	0%
TOTAL	592.739	226.080	38%

Fonte: Elaboração da autora com base no SisUAB (2016)

Apesar da taxa se situar em 2016 em um patamar ainda bastante elevado, é possível que incentivos específicos tenham contribuído para sua contenção, como a bolsa prevista nos primeiros editais da UAB para os participantes dos cursos de formação de professores da Educação Básica, ou como dispositivos de avanços financeiros concedidos por planos de carreira de Estados e Municípios (Tabela 06).

Em alinhamento com a prioridade atribuída pela legislação aos cursos da UAB para a formação de professores da Educação Básica, 39% dos alunos do período de 2005 a 2016 estavam vinculados a cursos de licenciatura, como indica a Tabela 07.

Tabela 7:
Alunos Vinculados à UAB por Tipo de Curso (2005 a 2014)

Licenciatura	231.907	39%
Especialização	199.114	34%
Aperfeiçoamento	58.314	10%
Bacharelado	56.246	9%
Tecnólogo	18.163	3%
Extensão	12.638	2%
Formação Pedagógica	14.774	2%
Sequencial	1.583	0%
TOTAL	592.739	100%

Fonte: Elaboração da autora com base no SisUAB (2016)

O total de alunos vinculados a cursos direcionados especificamente para a formação e especialização dos professores da Educação Básica, no mesmo período, atingiu 72% do total geral de alunos vinculados à UAB, reafirmando a operacionalização, pela UAB, da prioridade para a Educação Básica estabelecida na legislação, conforme Tabela 8.

Tabela 8:
Alunos vinculados à UAB segundo a situação do aluno e tipo de curso, em dezembro de 2016

Situação do aluno	Formação de professores	Outros cursos
Cursando	85.928	31.103
Desvinculado	150.951	57.657
Falecido	166	56
Formado	122.135	46.017
Não concluinte	56.304	25.172
Trancado	4.908	1.501
(vazio)	6.794	4.047
TOTAIS	427.186	165.553
% no total de alunos	72%	28%

Fonte: Elaboração da autora com base no SisUAB (2016)

Os números apresentados, de modo geral, indicam uma quantidade média anual de alunos vinculados à UAB em torno de 50.000 alunos, sendo que, desses, cerca de 30.500 (em média anual) estavam em situação regular para a conclusão do curso (posição de dezembro de 2016). Trata-se de um número importante diante da modalidade presencial de educação. Também por esse cálculo, é expressivo o fato de que é bastante elevado o número dos que não concluíram os cursos aos quais estavam vinculados (média de quase 20.000 alunos por ano).

É também importante registrar que a curva de oferta de vagas pela UAB acompanha, em grandes traços, a evolução e regressão do contexto econômico e fiscal geral do país entre 2005 e 2016: mais estabilidade econômica gera maior número de alunos, menos estabilidade econômica implica redução do número de alunos.

Os números indicam que a UAB agiu de fato como mecanismo implementador da principal diretriz que motivou sua criação em 2006, a saber, a prioridade para a formação e especialização dos professores da Educação Básica. Dois pontos requerem investigação específica, fora do âmbito deste trabalho: a relação entre os resultados alcançados e a demanda total dos professores da Educação Básica e o entendimento de porque, apesar do elevado investimento total em bolsas específicas para todos os agentes

envolvidos e da elevada métrica de 18 alunos por tutor, a taxa de não conclusão da UAB apresentou-se tão elevada.

Apesar da questão da qualidade pedagógica ser bem mais ampla que a da evasão, altas taxas de evasão significam recursos públicos completamente desperdiçados, o que as torna um ponto essencial na consideração de qualquer política regulatória.

Literatura existente sobre a evasão na UAB, de modo significativo, ainda que não unânime, converge, em linhas gerais, com os resultados apresentados neste trabalho (a existência de elevadas taxas de evasão na EaD, na UAB e em geral) e apresenta indícios de que a questão da tutoria guarda relações importantes com a taxa de evasão.

Bittencourt e Mercado (2014) pesquisaram 260 alunos do Curso Piloto de Administração a Distância da Universidade Federal de Alagoas – UFAL – e concluem que “a principal causa da evasão está relacionada a problemas endógenos com relação à instituição de ensino superior, como a atitude comportamental ligada diretamente à insatisfação com o tutor e professores...” (p. 489). E mais: “quanto aos aspectos negativos do curso, os alunos foram unânimes em fazer críticas aos tutores do curso” (p. 494) concluindo que “...O resultado negativo apresenta uma tendência de que há uma ligação entre os fatores, ou seja, quanto maior o desempenho do tutor, menor será seu índice de alunos evadidos” (p. 496).

Oliveira, Oesterreich e Almeida (2018) realizaram *survey* com alunos dos cursos de especialização da UAB, oferecidos pela Universidade Federal da Grande Dourado (entre 2013 e 2014), encontrando uma taxa de evasão de 66,36%, especialmente alta, mesmo considerando que em um dos três cursos ocorreu transferência de alunos para polo não abrangido pela pesquisa (os demais cursos apresentaram taxas acima de 50%).

Araújo, Oliveira e Marchisotti (2016, p. 10) baseiam-se no censo da Associação Brasileira de EaD (ABED), de 2014, e em *survey* com 510 alunos de EaD respondentes para afirmar que a evasão “é um dos grandes desafios a serem superados em cursos EaD” indicando uma taxa média, para todas as modalidades de EaD, de 25%.

Pesquisa realizada pela CAPES, em janeiro de 2017, junto a 46.459 alunos da UAB, com *e-mails* válidos registrados no SisUAB, que responderam ao questionário eletrônico, apresenta resultados que, apesar de considerados positivos pela DED/CAPES (BRASIL, 2017), merecem algumas considerações.

Cabe destacar inicialmente que a amostra utilizada – em princípio aleatória – registrou que apenas 38% dos alunos eram professores da Educação Básica, indicando que, embora a UAB, como verificamos a partir da mesma base do SisUAB, forneça predominantemente cursos para formação e especialização para a Educação Básica, a maioria dos alunos da UAB (62%) não era professor desse nível de ensino.

O estudo, na interpretação da DED/CAPES, revela uma taxa de evasão de apenas 17,7%, bastante aquém da taxa que identificamos no estudo da base integral do SisUAB em 2016 (36%). Certos fatores podem ter concorrido para esta diferença, entre eles o fato de que o cálculo da taxa de evasão no estudo da CAPES incluiu anos recentes, para os quais não era possível calcular a taxa de evasão, pois os alunos ainda não tinham concluído o prazo do curso, portanto ainda poderiam incorrer em evasão (no cálculo que realizamos, essa possibilidade foi afastada). O estudo da CAPES revela que 34% dos respondentes estavam nessa posição de “cursando”. É sempre relevante, também, considerarmos que parte importante dos alunos da UAB (35,9%, segundo o estudo da CAPES) teve forte motivação específica para realizar todo o curso, pois a sua finalização implicava progressão na carreira, o que pode conduzir, inclusive, a uma subavaliação de problemas vivenciados durante o curso.

As manifestações dos alunos quanto à efetividade da tutoria, na pesquisa da CAPES, também devem ser observadas. Entre os fatores de desistência, 19,5% dos alunos apontam a “interação com a tutoria” e 17%, a “organização pedagógica do curso”, onde se incluem aspectos relacionados ao trabalho dos tutores. Quando chamados a indicar quais fatores precisam ser melhorados, 24% dos alunos indicam o “tempo de resposta da tutoria”. Ainda que 37% qualifiquem a interação com a tutoria como ótima, com muita regularidade e bom aproveitamento, 52,3% indicam que a interação gerou “pouco aproveitamento”, sendo que, destes últimos, 20,7% indicam que a interação com a tutoria foi “regular, com pouca frequência e pouco aproveitamento”. A insatisfação com a

tutoria decorre, na avaliação dos alunos, do “tempo de resposta” (33,4%), da “forma da interação” (24,1%) e da “qualidade das respostas” (22,2%). A pesquisa ainda revela que 40,3% das respostas dos tutores demoram mais de 5 dias para serem fornecidas (BRASIL, 2017).

São indicadores que mereceriam uma interpretação mais crítica do órgão técnico que coordena as atividades da UAB (DED/CAPES), uma vez que revelam baixa eficiência na aplicação de recursos públicos que estão sob sua responsabilidade.

Finalizando os tópicos sobre a UAB como modo de regulação, é possível apresentar, a seguir, algumas considerações para reflexão.

Sem dúvida, trata-se de uma iniciativa importante para o desenvolvimento da EaD no país, não só pelo volume de alunos formados ao longo de 10 anos (168.152 alunos entre 2006 e 2016), mas especialmente porque se constituiu um vetor específico de difusão da tecnologia de EaD nas instituições públicas de ensino (IPES), cujo desempenho na oferta geral de EaD no país foi pífio e regressivo. Também de grande relevância foi a difusão da tecnologia da EaD no interior do país, na medida em que os polos da UAB foram instalados em 65% (3.593) dos municípios brasileiros.

Cabe, entretanto, observar uma série de problemas e limitações verificadas na atuação da UAB, que recomendam fortemente uma revisão de suas premissas e métodos operacionais.

Inicialmente, é preciso considerar com responsabilidade os indicadores de altas taxas de evasão nos cursos, demonstrado nos índices verificados nesta pesquisa e na literatura aqui analisada, e, especialmente, nos indícios de que limitações na interatividade (**Diálogo**) estão associadas a essas taxas.

Apesar de a UAB, ao contrário das disposições da regulação geral, operacionalizar métricas até além do desejável para a relação quantitativa tutor x alunos, é preciso observar que o nível de remuneração e a instabilidade do vínculo dos tutores (bolsas para atividade de tutoria) com as IPES sinalizam uma situação de precarização do trabalho que não pode deixar de ter consequências negativas para a qualidade da interatividade (**Diálogo**) nos cursos ofertados.

Ainda em relação à qualidade pedagógica dos cursos, tal como analisada no âmbito deste trabalho, deve ser observada a necessidade de se repensar a

rigidez dos projetos político-pedagógicos dos “cursos nacionais” da UAB, que afeta diretamente a dimensão da flexibilidade (**Estrutura**) na atuação do professor local e dos tutores durante a condução dos cursos.

Essa característica dos “cursos nacionais”, que não é privativa deles, mas é parte de uma cultura mais ampla que assimila acriticamente elementos dos “modelos industriais” da EaD (PETERS, 2012), é apenas a “ponta de iceberg” de um problema bem mais profundo, a saber, o problema de como aproveitar as grandes vantagens da escala em que a EaD pode operar, ao mesmo tempo em que se atende à essencial necessidade pedagógica de customizar dinamicamente conteúdos e atividades em função de perfis específicos de alunos e de contextos locais e regionais de oferta dos cursos.

Finalmente, cabe indicar os efeitos negativos da ação da UAB sobre a **Autonomia Institucional** da IES, que, através dos mecanismos dos editais nacionais, dos polos presenciais e do financiamento por bolsas (que modelam relações institucionais externas e internas), geram, em um contexto de dificuldades financeiras das próprias IPES, estímulos para a organização de uma estrutura de gestão dos cursos da UAB verticalizada na CAPES e paralela à estrutura de gestão acadêmico-administrativa instituída internamente pelas IPES.

3.3 Visão de Conjunto da Regulação da EaD no Brasil

Temos considerado, nesse trabalho, que o processo de construção da regulação da EaD no Brasil pode ser interpretado, em chave abrangente, a partir do “paradoxo de Solow”, expresso na famosa frase cunhada por Robert Solow, prêmio Nobel de economia, há 30 anos (1987): “vê-se computadores por toda parte, menos nas estatísticas de produtividade” (TEIXEIRA, 2001). Naquele momento inicial da difusão das TIC, ocorria forte processo de expansão do uso de computadores na economia e na sociedade, com a disseminação das redes e dos microcomputadores.

Solow (1998) se referia ao fato de que, embora não houvesse qualquer dúvida de que o computador, visto isoladamente, aumentava a produtividade do trabalho humano, esse efeito de maior produtividade não necessariamente se

expressava quando se analisava o conjunto dos processos produtivos, a economia.

O importante desse questionamento de Solow, na realidade, foi o desdobramento que seu paradoxo gerou nas pesquisas sobre difusão de tecnologia. Inicialmente o estudo em que se baseava seu paradoxo foi fortemente questionado e várias pesquisas apontaram falhas em seus conceitos, em sua metodologia e em seus dados. Uma segunda onda de estudos, porém, mostrou que, apesar de existirem pequenas limitações metodológicas, os seus resultados eram robustos e verazes.

O que nos interessa mais de perto, porém, é que, comprovada a higidez do questionamento de Solow, uma terceira onda de estudos dedicou-se a procurar entender porque a produtividade não se expressava na dinâmica econômica agregada. (TEIXEIRA, 2001).

Esses estudos, detalhadamente revisados por Teixeira (2001), concluíram que, para uma tecnologia transversal, como as TIC, ter seu potencial disruptivo e transformador objetivamente realizado, eram necessárias mudanças de base nas competências humanas, nos processos organizacionais e de gestão e nas regulações institucionais, inclusive nas relações de trabalho. E que essas mudanças requeriam tempo, pois envolviam processos políticos, reflexivos e inventivos complexos, cuja duração era muito mais longa que o tempo necessário para simplesmente adquirir e instalar a nova tecnologia nas fábricas e nas organizações. Ou seja, o problema não estava no âmbito da disponibilidade da tecnologia, mas da sua difusão.

Os estudos advertiam que, enquanto essas mudanças não ocorressem, a incorporação de tecnologia esbarraria em um contexto profissional, organizacional e institucional envelhecido, construído em função do paradigma tecnológico anterior, portanto inapto para lidar com as novas características trazidas pela nova tecnologia. Em síntese, os estudos demonstravam que a introdução de novas tecnologias transversais implicava um período de tempo relativamente longo para adaptação.

Nesses processos de difusão tecnológica, além do fator de inércia do aparato institucional antigo, que em geral retarda as necessárias reformas de competências, processos e regulações, deve ser agudamente considerado que

os rumos específicos de aplicação das tecnologias são também amplamente determinados pelos interesses prevalecentes no sistema político, que se mobilizam no decorrer do próprio processo de definição das normas regulatórias.

É dessa dupla perspectiva que é necessário compreender o processo de regulação da EaD no Brasil, na medida em que se trata exatamente da difusão de uma tecnologia disruptiva e transversal, em um setor secularmente condicionado a um paradigma tecnológico baseado largamente em processos convencionais centrados na unidocência e na atividade presencial, e que transcorre em um ambiente político marcado por distintas e muitas vezes antagônicas orientações a respeito da educação e da tecnologia.

Ou seja, mais além dos fatores institucionais, culturais e técnicos particulares imediatos, é necessário considerar o elemento político ativamente presente nas idas e vindas e nas contradições que marcam processos regulatórios como o da EaD, como temos apontado nesta seção.

Reconhecer essa complexidade é uma condição primeira para o enfrentamento das limitações que se evidenciam na regulação do uso da tecnologia da EaD no Brasil.

Esse reconhecimento intensifica o incessante desafio de localizar reminiscências e conquistas do antigo paradigma educacional, analisá-las criticamente e buscar formas de superá-las ou integrá-las, extraindo da tecnologia o máximo de seu potencial e assegurando sua consistência com a essência substantiva dos processos nos quais é aplicada, e não com as formas cristalizadas desses processos.

Ao mesmo tempo, essa ação analítica e reformadora só será efetiva se envolver disposição e discernimento para construir força política, articulando na sociedade civil e nos partidos as alianças programáticas necessárias ao avanço progressivo da regulação no sentido do interesse social mais amplo.

A revisão crítica da regulação da EaD, realizada nesta seção, procura contribuir com esse processo de conscientização e ação, apontando limites e contradições, alguns dos quais, considerados mais relevantes, serão apresentados em síntese a seguir.

Em primeiro lugar, considerando os achados desta seção no que se refere às dimensões da interatividade (**Diálogo**), da flexibilidade (**Estrutura**) e da

Autonomia Institucional das IES, é forçoso concluir que estamos diante de um quadro de insuficiência regulatória, no sentido de que aspectos essenciais à educação não são adequadamente tratados. Essa insuficiência regulatória, por sua vez, facilita a adoção de modelos de uso da tecnologia difundidos na sociedade a partir dos modelos industriais de produção (fordismo e toyotismo), o que, segundo Peters (2006, 2012), leva a tratar a educação como mercadoria e a submetê-la a processos de padronização e massificação que afrontam os requisitos pedagógicos, os quais estabelecem insuperável diferenciação entre educação e mercadoria.

Em segundo lugar, o quadro regulatório estabelecido gerou um ambiente institucional confuso, com superposições parciais oriundas da operacionalização de dois tipos de regulação (a regulação formal, para todas as IES, e a UAB, para as IPES), que mantém contradições entre si no modo como tratam aspectos essenciais à qualidade pedagógica dos processos educacionais, em nenhum caso assegurando com segurança o atendimento aos princípios da interatividade (Diálogo) e da flexibilidade (Estrutura).

Em terceiro, como demonstrado nesta seção, o quadro regulatório existente, especialmente o provocado pela ação da UAB, contém elementos que afetam negativamente e diretamente a Autonomia Institucional das IPES, inserindo, nos processos de oferta da EaD, uma lógica centralizadora, presente nos poderes atribuídos à CAPES e ao MEC e nas relações institucionais entre IPES, CAPES/MEC e polos presenciais, que transferem para a esfera federal decisões tradicionais e zelosamente integrantes da autonomia universitária, como a gestão dos seus cursos e do seu pessoal docente.

Diante desse quadro geral, portanto, e nesse sentido, impõe-se ampla revisão de diversos mecanismos regulatórios, nos dois modos de regulação considerados neste trabalho.

Na regulação geral, a revisão implica em equilibrar a crescente tendência à concessão de mais autonomia às IES com **requisitos regulatórios mínimos de qualidade pedagógica**, superando a lógica dos indicadores marcados pela

subjetividade e de duvidosos efeitos práticos, estabelecendo métricas objetivas que impeçam o tratamento da educação como mercadoria, incessantemente padronizada e massificada, de modo a compreendê-la, inversamente, como um processo de **formação** de profissionais e cidadãos de alto interesse estratégico da sociedade.

Este trabalho destaca, neste ponto, a necessidade de enfrentamento da questão do tutor, especialmente, mas não só, em relação à definição de métrica quantitativa da relação tutor-alunos, considerando esta renovada função docente como peça chave indispensável, ainda que não suficiente, para assegurar a qualidade pedagógica dos processos educacionais.

Por outro lado, a definição de uma métrica tutor-alunos é uma medida estruturante das possibilidades interativas na EaD, mas não esgota a questão do tutor. A superação do paradigma do docente presencial polidocência implica na redefinição e valorização da função do tutor como docente-formador, no bojo da identificação e diferenciação dos papéis funcionais que compõem a polidocência.

Na regulação operacional inerente à atuação da UAB, impõe-se uma revisão profunda do seu conceito, subordinando os mecanismos de apoio (editais e bolsas) à plena autonomia das IPES e substituindo o conceito centralizado, que aposta numa visão hierárquica e tecnocrática dos processos estatais, por um conceito de descentralização coordenada. Trata-se, na realidade, de inverter o modelo atual da UAB em direção a um modelo em que as IPES desempenhem, na sua região, o papel de investigadora e articuladora com outras IPES, entes e lideranças sociais, municipais e estaduais, da identificação e da estratégia de atendimento às demandas regionais. Com isso, ao invés das relações verticais baseadas no poder discricionário sobre os recursos para investimento em EaD, podem ser instituídas relações mais horizontais e orgânicas entre MEC/CAPES, IPES, polos e entes estaduais e municipais.

Articulações horizontais entre macro e microrregiões, sob requisitos regulatórios nacionais mínimos, podem gerar efeitos coordenadores consistentes, em nível superior e nacional, abrindo espaço, pela diversidade

inerente a este tipo de arranjo, para estratégias inovadoras, no momento sufocadas pela centralização.

A revisão dos aspectos institucionais é urgentemente requerida, também, no plano interno das IPES, no sentido de estruturar o suporte técnico especializado em EaD de uma maneira que não subtraia responsabilidades e poderes decisórios dos órgãos acadêmicos e administrativos, adaptando e criando processos de gestão acadêmica e administrativa que preservem a autonomia desses órgãos nas decisões. A ação do órgão técnico de EaD, no sentido indicado, requer amplo, continuado e abrangente programa de mobilização e qualificação, com focos desde a questão geral da difusão da tecnologia na educação até capacitações específicas para o domínio de técnicas e processos associados ao uso e gestão da EaD.

Em última instância, essa revisão interna amplia as possibilidades de incentivos às práticas interativas e flexíveis adotadas pelos docentes envolvidos com os cursos EaD, limitando e mesmo impedindo que sejam transformados em meros operadores de conteúdos e atividades estabelecidas de modo excessivamente centralizado.

Finalizada a análise da dimensão regulatória no Brasil, a próxima seção discutirá a trajetória da UFBA em relação à EaD, quando poderão ser percebidos não só os efeitos da regulação sobre essa instituição específica, mas as iniciativas, em parte estimuladas pela reflexão trazida por esta pesquisa-ação, de enfrentamento endógeno dos principais problemas vivenciados.

4 A EXPERIÊNCIA DA UFBA

Esta seção apresenta analiticamente as iniciativas da EaD na UFBA, em perspectiva temporal, a partir da década de 90, com destaque para o período de 2005/2006, anos da adesão da UFBA ao sistema UAB, quando se inicia um maior envolvimento da instituição com a EaD. Antes, porém, cabe contextualizar a evolução institucional da própria UFBA.

A Universidade Federal da Bahia tem seu começo, ainda não como universidade, em 18 de fevereiro de 1808, quando o Príncipe Regente Dom João VI instituiu a Escola de Cirurgia da Bahia, que implantou o primeiro curso universitário do Brasil. (PDI UFBA, 2017).

Ainda no século XIX, incorporou os cursos de Farmácia (1832) e Odontologia (1884). Em seguida foram criadas, ainda como escolas isoladas, a Academia de Belas Artes (1877), a Faculdade Livre de Direito (1891) e Escola Politécnica (1896). No século XX, Isaías Alves cria a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras (1941).

Em 1946, foi constituída formalmente a Universidade Federal da Bahia, dentro do processo de federalização do ensino superior no Brasil.

O fundador da UFBA – Edgard Santos –, seu primeiro reitor, foi destaque na trajetória do ensino superior na Bahia. Nasceu em Salvador, em 1894, diplomou-se em Medicina e fez especialização em cirurgia em São Paulo. Ao retornar, ingressou na cátedra de Patologia e Cirurgia e dirigiu a escola de Medicina. Durante 15 anos de reitorado (1946-1961), liderou o processo de federalização do ensino superior na Bahia e implantou a infraestrutura física e de pessoal da universidade, escrevendo o primeiro capítulo de uma universidade integrada: Artes, Letras, Humanidades e Ciências. Em 1950, a instituição passa a Universidade Federal da Bahia, integrando as escolas isoladas e instituindo outros cursos. Em quinze anos sob o reitorado de Edgard Santos, a UFBA floresceu nas áreas de artes, humanidades e saúde. (PDI UFBA, 2017).

Para a Bahia, Edgard Santos trouxe nomes do cenário internacional; construiu o Hospital Universitário; criou o Centro de Estudos Afro-Orientais e os *campi* do Canela, Federação e Ondina. Em seu reitorado, a Bahia ganhou projeção, com destaque para Dança, Música e Teatro, primeiros cursos

universitários do gênero no país. A atividade da UFBA alicerça, na década de 1960, dois importantes fenômenos da cultura contemporânea: o Cinema Novo e o Tropicalismo. A Instituição cresceu e modernizou-se, mantendo a identidade do período Edgard Santos. (PDI UFBA, 2017)

A história da Universidade Federal da Bahia confunde-se, portanto, com os percursos do ensino superior e da pesquisa científica na Bahia há 71 anos. Única instituição universitária federal no Estado até meados da primeira década dos anos 2000, a UFBA exerceu papel central no desenvolvimento baiano, e basta, para preliminarmente dimensioná-lo, lembrar seu desempenho na formação de profissionais de alto nível nas mais diversas áreas, de docentes para diferentes níveis de ensino, de mestres e doutores, de pesquisadores e artistas.

Os números da UFBA são expressivos. Em 70 anos, graduou perto de 105 mil alunos e tituló cerca de 3 mil doutores e 12 mil mestres, sendo a mais importante instituição de ensino superior de nosso Estado, tanto por sua presença na sociedade quanto por sua excelência acadêmica. (PDI UFBA, 2017).

Nesse contexto institucional, e na perspectiva desta pesquisa, os tópicos seguintes analisam o panorama de EaD nas duas últimas décadas na UFBA, no bojo de importantes mudanças que nesse período ocorreram no cenário da EaD das instituições de públicas de ensino superior no Brasil.

Falar da história da EaD na UFBA é retornar à década de 90, época em que ocorreram as primeiras iniciativas de implementação de atividades educacionais a distância na instituição. Ainda uma época de grande preconceito com a modalidade e, também, o período em que estava se iniciando o impacto das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) na educação.

4.1 As primeiras iniciativas da EaD na UFBA (1990 a 2002)

Neste tópico são apresentadas, em perspectiva histórica, várias iniciativas, de porte variado, vinculadas direta ou indiretamente ao esforço de atualização tecnológica da Universidade e à experimentação de cursos e atividades vinculados à EaD. A seguir, faz-se uma breve reconstituição desse

percurso institucional, com foco nas iniciativas situadas na última década do século passado e neste início de século.

Segundo Riccio (2016), no panorama de EaD da UFBA, nesse período, diversas iniciativas isoladas ocorreram, com a utilização de distintos suportes (impresso, *sítes on-line*, ambientes virtuais externos à UFBA), de forma que a dispersão das atividades era sua característica mais evidente. Riccio (2016) destaca a primeira experiência da UFBA na oferta de cursos a distância de que se tem registro: foi na Faculdade de Educação (FACED), na década de 1990, com um curso de especialização em alfabetização para professores do interior do Estado da Bahia, usando material impresso. Segundo Freitas (2005), na mesma época, também foi oferecida uma disciplina optativa sobre educação a distância na FACED.

Dada a crescente preocupação institucional com a construção de um novo modelo educacional, que incluía a informatização do ensino e a educação a distância, instalou-se, em 1999, o projeto UFBaNET, primeira iniciativa institucional de implantar educação a distância na UFBA. Esse projeto previa a construção de um novo modelo educacional de informatização do ensino e a adoção de práticas de EaD com o objetivo de desenvolver e implantar um ambiente de apoio a atividades a distância. Esse projeto visava estabelecer um conjunto de políticas e ações para disseminar práticas pedagógicas inovadoras nos cursos presenciais e estabelecer programas de educação a distância como uma modalidade de ensino-aprendizagem que potencializasse a abertura da Universidade às amplas camadas sociais que não têm acesso ao ensino. O projeto UFBaNET comportava quatro subprojetos (RICCIO, 2016):

- a) Pró-ensino, visando facilitar o acesso aos recursos e ferramentas que alunos e professores necessitam para utilizar as novas tecnologias no processo de ensino aprendizagem;
- b) Pró-EaD com o objetivo de oferecer aos professores condições de produção de material didático de EaD;
- c) Pró-licenciar, em parceria com outras universidades baianas, para a capacitação em nível superior de professores leigos da rede estadual; e

- d) Criando páginas, um subprojeto com o objetivo de disponibilizar, para os professores, ferramentas *on-line* de apoio para a criação de páginas Web, em disciplinas de cursos presenciais.

O UFBaNET foi descontinuado em 2002, no contexto da mudança do reitorado naquele ano, sem ter conseguido concretizar ações efetivas.

Outra ação relevante foi o projeto Rede Metropolitana de Alta Velocidade (REMA), desenvolvido por um consórcio que envolveu seis instituições, cabendo à UFBA a coordenação. Englobou a montagem e funcionamento de uma rede de alta velocidade e suas tecnologias, além das aplicações que fariam uso dessa rede. Nesse cenário da REMA, em perspectiva nacional, foi proposto o Ambiente Brasileiro de Aprendizagem (ABRA) (2000-2002), um projeto para desenvolver um ambiente de suporte à aprendizagem via Internet, com a criação de um *software* de uso livre (dentro da filosofia *free software*) e de baixo custo, que permitisse a entidades carentes de recursos financeiros o uso dessa plataforma de aprendizagem. A proposta metodológica do sistema foi baseada, fortemente, em ferramentas de interatividade síncrona e assíncrona entre professores e alunos, e no suporte a formas de pensamento e raciocínio não linear, que promovessem a descoberta e a construção do conhecimento, ao invés da simples navegação em livros eletrônicos. O projeto ABRA, na Bahia, foi iniciado no ambiente do consórcio da REMA-Salvador, tendo concluído a definição e a montagem do sistema e a implementação de alguns dos módulos previstos. (RICCIO, 2016).

A Faculdade de Comunicação desenvolveu, entre 1997 e 2002, o projeto de extensão *on-line*, denominado Sala de Aula, com o objetivo de oferecer vários cursos de curta e média duração: Hipertexto e Ficção Literária, Jornalismo *on-line*, Marketing e publicidade *on-line*, Web-design *on-line*, Comércio Eletrônico na Internet, Cultura Cyberpunk, Poéticas Digitais e outros, que atendiam, inclusive, a alunos de outros Estados brasileiros e outros países (França, Espanha e Portugal). Os cursos *on-line* eram oferecidos em uma sala de aula virtual com conteúdos hipertextuais.

Em outubro de 2000, o Núcleo de Avaliação Educacional do ISP/UFBA (NAVE) concorreu com um projeto para a implantação, na UFBA, do Polo de Avaliação da Universidade Virtual Pública do Brasil – UniRede. O projeto, que

previa a criação de um sistema institucionalizado de avaliação dos cursos superiores a distância, oferecidos pelo consórcio das universidades públicas, foi aprovado e passou a ser implementado a partir de março de 2001. Em março de 2002, o Polo mudou de nome, passando a ser a Assessoria de Avaliação da UniRede. De março 2001 a maio de 2004, a Assessoria do NAVE/ISP/UFBA organizou oficinas e participou de vários eventos ligados à metodologia de avaliação, construiu indicadores e padrões de qualidade para avaliar cursos de graduação, extensão, aperfeiçoamento ou especialização em EaD.

No âmbito dos Projetos Pedagógicos Interdisciplinares em Matemática Apoiados por Tecnologias de Informação – Pró-ciência –, da CAPES, foi desenvolvido, no Instituto de Matemática da UFBA, o protótipo de um Curso de Atualização em Matemática, destinado aos professores de escolas públicas baianas. Esse curso foi testado em 2000 e 2001 com duas turmas de alunos – uma em Salvador e outra em Barreiras.

Em 2002, foi criado o Ambiente Brasileiro de Aprendizagem via Internet (ABRANET), em parceria com o InfraVIDA, projeto de infraestrutura de vídeo digital para aplicações de telemedicina, que, inicialmente, fez uso de projetos já existentes na UFBA, como o UFBaNET e o ABRA. O ABRANET continha módulos de Biblioteca Digital, Fórum de Discussão, Agenda, Quadro de Avisos, Ambiente Acadêmico, Ambiente de Cursos, Ambiente de Autoria, Glossário, entre outras funcionalidades. Especificar, modelar, implementar, testar, homologar e integrar um ambiente dessa abrangência não seriam tarefas simples, portanto várias dificuldades e aprendizagens aconteceram nesse percurso. Apesar das enormes dificuldades na integração de serviços, o desenvolvimento do ABRANET gerou importantes conhecimentos para a equipe técnica e de gestão educacional envolvida. (RICCIO, 2016).

4.2 A chegada das plataformas virtuais de aprendizagem e a instalação do Moodle na UFBA (2004 a 2005)

Entre 2004 e 2005, iniciou-se a instalação e uso de Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVA), na UFBA. Sob demanda da FACED, que iniciou as experimentações com os AVA, foram instalados, no então Centro de Processamento de Dados (CPD) da UFBA, dois ambientes, o TELEDUC e o

MOODLE. O TELEDUC é um ambiente de *e-learning* para a criação, participação e administração de cursos na Web, desenvolvido pela UNICAMP em *software* livre. O MOODLE é uma plataforma de aprendizagem a distância também baseada em *software* livre, gratuito, de origem internacional, e desenvolvido de forma colaborativa. MOODLE é um acrônimo de *Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment* (ambiente modular de aprendizagem dinâmica orientada a objetos). (RICCIO, 2016).

Em 2004, teve início o Programa de Formação Continuada para Gestores da Educação Básica (PROGED), que visava promover cursos de formação continuada para gestores educacionais nas modalidades a distância e semipresenciais. O PROGED, financiado pelo Ministério da Educação e coordenado pelo então Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), demandou uma nova instalação do *Moodle* na UFBA, que foi utilizada exclusivamente para o programa durante o primeiro ano. (RICCIO, 2016).

Até então, o quadro regulatório da EaD no país era sustentado essencialmente pela Lei 9.394, que instituiu a LDB; pelo Decreto 2.494, que fez a regulamentação inicial do Artigo 80 da LDB; pela Lei 10.172, que instituiu o PNE 2001-2010; e pela Portaria 2.253, que estabeleceu o limite de 20% da carga horária para aplicação da EaD nos cursos presenciais e exigiu atividades presenciais nos cursos EaD. Esse quadro já vinha proporcionando a expansão da EaD nas IES, especialmente nas instituições privadas, com a oferta de cursos EaD já atingindo, em 2005, 423.411 vagas.

Nesse contexto, em julho de 2005, a UFBA estabelece, na Resolução 03, da Câmara de Ensino de Graduação (UFBA, 2005), a primeira regulação interna para cursos em EaD.

É interessante, diante do teor da discussão travada na seção anterior sobre o quadro regulatório nacional, observar que, nessa resolução da UFBA, a “interlocução permanente entre professor, aluno e tutor” é a primeira condição estabelecida para um curso a distância, sendo também uma das condições a “flexibilização do processo de apropriação dos conhecimentos”. Essas condições expressam que, àquela altura, as dimensões de **Diálogo** (interatividade) e **Estrutura** (flexibilidade) eram claramente reconhecidas pela instituição como elementos essenciais à estruturação dos cursos a distância. Além disso, a Resolução 03 atribuía diretamente aos órgãos próprios da estrutura de gestão

acadêmica e administrativa da UFBA (congregações, colegiados de cursos, direções de unidades e departamentos e superintendência acadêmica) a iniciativa e a responsabilidade pela criação e gestão dos cursos de EaD, revelando, também aqui, uma visão institucional convergente com o sustentado na discussão estabelecida na seção anterior deste trabalho, a **Autonomia Institucional** da universidade.

Em 2005, o Decreto 5.622, como examinamos na seção anterior, regulamentou o Artigo 80 da LDB de modo mais abrangente, estabelecendo regras para a oferta de educação a distância em todos os níveis educacionais e detalhando as regras para a oferta da EaD no ensino superior (graduação e pós-graduação). Com esse quadro regulatório estabelecido, acelera-se a utilização da EaD nas instituições de ensino superior e ampliam-se as iniciativas da UFBA, até então pontuais e esparsas.

No final de 2005, o acervo digital do PROGED foi migrado da plataforma TELEDUC para o MOODLE da FACED, o qual passou a ser utilizado por toda a UFBA, tornando-se o chamado “MOODLE UFBA”. (RICCIO, 2016).

Também a partir de então, ampliaram-se os investimentos em equipamentos na plataforma MOODLE UFBA. Nesse período, as unidades FACED, Instituto de Saúde Coletiva (ISC), Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), Instituto de Letras e Escola Politécnica ofereceram oito cursos, iniciando o crescimento do número de cursos ofertados. (RICCIO, 2016).

4.3 A implantação da UAB na UFBA (2006 a 2013)

O sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um programa articulado entre governo federal e entes federativos, que apoia instituições públicas de ensino superior (IPES) a oferecerem cursos de nível superior e de pós-graduação por meio do uso da modalidade de educação a distância.

Para contextualizar a análise dos impactos da UAB na atividade de EAD da UFBA, é útil contextualizar os principais traços deste programa federal, já analisado na seção 3. O sistema é constituído por três partes: o governo federal, que financia, demanda e avalia os cursos, a produção de material e outros insumos; as IPES, que têm, dentre outras atribuições, a de construir e oferecer

os cursos, produzir recursos educacionais, manter os sistemas de interação, selecionar alunos e conduzir as avaliações; e os municípios e Estados, que são responsáveis pela criação dos polos de educação presencial, localizados em diversos municípios do Brasil. (BRASIL, 2006).

O sistema UAB foi criado em 2005 e formalmente instituído 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" (BRASIL, 2006), sendo gerenciado, inicialmente, pela estrutura interna do MEC, e, em seguida, pela CAPES.

O primeiro edital de chamada pública para seleção das IPES foi publicado em 2005 e as ações educacionais da UAB começaram no ano de 2007.

Em consequência da instalação e dos editais da UAB, que mobilizaram as IPES em todo o país, a UFBA adotou, em 2006, duas iniciativas paralelas: criou uma Coordenação da UAB/UFBA, responsável pela gestão do programa UAB, e também uma Comissão Institucional de Educação a Distância (CEAD), vinculada ao Gabinete do Reitor, através da Portaria nº 187 de 2006. A esta comissão foi atribuída a competência de gerir as atividades e planos de educação a distância no período de 2006 a 2008 e de promover as condições de criação e institucionalização de um Núcleo de Educação a Distância (NEAD).

A gestão das atividades da UAB, através da Coordenação UAB/UFBA, seguiu sendo realizada de forma independente da CEAD. Configurava-se, assim, já sob o efeito regulatório da UAB que indicamos na seção anterior, uma arquitetura institucional dupla para a gestão da EaD na UFBA.

A CEAD desenvolveu, entre 2006 e 2008, o primeiro Plano Institucional de Educação a Distância da UFBA, que apresentava o objetivo de definir os princípios, as diretrizes gerais, os objetivos, as metas e as condições infraestruturais necessárias à institucionalização da EaD na UFBA, de modo a potencializar a oferta de cursos em diferentes níveis: graduação, pós-graduação *stricto e lato sensu* e extensão.

O ano de 2006 é, portanto, marcado pela implantação da UAB na UFBA e pela criação, internamente, de um duplo e paralelo arranjo institucional.

De um lado, a Coordenação da UAB/UFBA, essencialmente vinculada à lógica, às normas didáticas e ao financiamento da UAB; e, de outro lado, a

CEAD, com a missão institucional de planejar e gerir a EaD na UFBA na perspectiva de sua estrutura de gestão acadêmica e administrativa, mas objetivamente sem interferência nas ações de EaD derivadas da UAB, que constituíam a grande maioria das iniciativas de EaD na instituição.

Em 2008, o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) da UFBA, para o período de 2008-2010, estabelecia a meta institucional de implementar ações de EaD, no seguinte objetivo:

[...] ampliar e diversificar as atividades de ensino na UFBA, em níveis de graduação, de pós-graduação ou de extensão, com a oferta de cursos a distância ou semipresenciais e de cursos sequenciais. (PDI UFBA, 2008, p.4)

Nesse mesmo ano, teve início o planejamento da Licenciatura em Matemática a distância, cuja primeira oferta começou em 2009. Com a coordenação da UAB instalada (ainda que precariamente) na UFBA, novos projetos de cursos de especialização e extensão foram iniciados, todos fomentados pelo financiamento da CAPES.

Além dos cursos vinculados à UAB, alguns outros cursos com financiamentos diversos foram desenvolvidos nesse período. A EaD ganhou algum fôlego na UFBA, apesar da carência de uma estrutura institucional que fortalecesse os grupos que apostavam na modalidade e que desse o necessário rumo pedagógico à EaD da UFBA.

O duplo arranjo institucional, a atratividade das bolsas e editais da UAB e a ausência de iniciativas institucionais endógenas mais efetivas acabaram por manter limitadas, neste período pós-UAB, as ações da UFBA em relação à EaD.

Em 2012, foi aprovado o PDI UFBA (2012 - 2016), que, no seu item 6.3 - Educação a Distância, registra a seguinte justificativa para a criação de uma Superintendência de Educação a Distância (SEAD):

[...] Apesar dos esforços iniciais, enfatize-se que é diminuta a dimensão da educação a distância na UFBA, reduzida ao já citado curso de graduação em matemática e a alguns cursos de pós-graduação lato sensu. Diante dessa situação que coloca a UFBA em franca desvantagem em relação a outras IFEs no país e também em relação a outras instituições universitárias na Bahia, encontra-se em curso a proposta de criação da Superintendência de Educação à Distância (SEAD), órgão executivo vinculado à Reitoria com competência para desenvolver, coordenar, supervisionar, assessorar e prestar suporte técnico à execução de atividades na área de Educação a Distância

(EaD) estabelecidas no âmbito da universidade ou desenvolvidas em parcerias com outras instituições. (PDI UFBA, 2012-2016, p.32)

Ainda no PDI UFBA (2012-2016), foram propostos os seguintes objetivos e metas:

- I - ampliar a oferta não apenas de cursos de graduação, mas também de pós-graduação e extensão;
- II - propor a política institucional de formação inicial e continuada de professores e técnicos administrativos para atuação em equipes de EaD;
- III - colaborar com outras instituições para o desenvolvimento de atividades relacionadas com EaD;
- IV - promover atividades visando à troca de experiências entre o ensino a distância e o ensino presencial;
- V - elaborar e desenvolver recursos didático-pedagógicos para a educação a distância;
- VI - assessorar e/ou avaliar a produção de material didático para EaD, em suas diversas formas e possibilidades, em articulação com a área de tecnologia da informação;
- VII - desenvolver metodologias ligadas a ambientes virtuais de aprendizagem;
- VIII - definir, administrar, implementar e atualizar os ambientes virtuais de aprendizagem utilizados na instituição;
- IX - propor normas visando à regulamentação do ensino a distância na UFBA e em suas relações com a Universidade Aberta do Brasil. (PDI UFBA, 2012-2016, p.32-33)

No mesmo ano, o Conselho Acadêmico de Pesquisa e Extensão (CAPEX) aprova a Resolução Nº 2/2012, que instituiu o Regulamento de Extensão Universitária da Universidade Federal da Bahia (UFBA, 2012d) e já referenciava o uso da EaD nos cursos de extensão e pós-graduação *lato sensu*.

Ainda em 2012, a UFBA assinou um Acordo de Cooperação com o Ministério do Planejamento, em parceria com 21 Instituições Públicas Federais de Ensino Superior (IFES), articuladas e coordenadas pela UFBA, implementando uma Rede de Colaboração e Aprendizagem (RCI) para compartilhamento de conhecimentos, técnicas e de conteúdos corporativos. A RCI certificou 4.000 servidores técnico-administrativos, através do Curso de Aperfeiçoamento da Qualidade no Atendimento ao Público.

Em 2013, no final desse período, a UFBA aprova o novo Regimento da UFBA, que cria a Superintendência de Educação a Distância (SEAD). No mesmo ato, foi também criado o Núcleo de Educação a Distância (NEAD), o qual, vinculado à Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), atua na administração da plataforma *Moodle* UFBA, mantendo forte interação com a

SEAD.

4.4 As mudanças na estrutura formal (2013 a 2018)

Na medida em que as iniciativas da CEAD não prosperaram institucionalmente, o período de 2006 a 2013 foi caracterizado por baixa iniciativa da UFBA em lançar cursos próprios em EaD, em contraste com o crescimento, no mesmo período, da oferta de cursos vinculada aos editais da UAB.

Como já indicamos, a combinação de ausência de ação institucional endógena com a oferta de estímulos financeiros da UAB, em uma instituição sistematicamente carente de recursos como a UFBA, gerou essa prevalência da ação em EaD através da UAB, reproduzindo um arranjo institucional interno duplo, que, por sua vez, favoreceu a acomodação da instituição a essa “estratégia” para a EaD.

Em 2013, a UFBA inicia um processo institucional de reação a essa “estratégia”, reação que culminaria com a alteração da estrutura de gestão da EaD implementada no período anterior, com a criação, naquele ano, da SEAD como órgão permanente vinculado diretamente ao Reitor (Figuras 5 e 6).

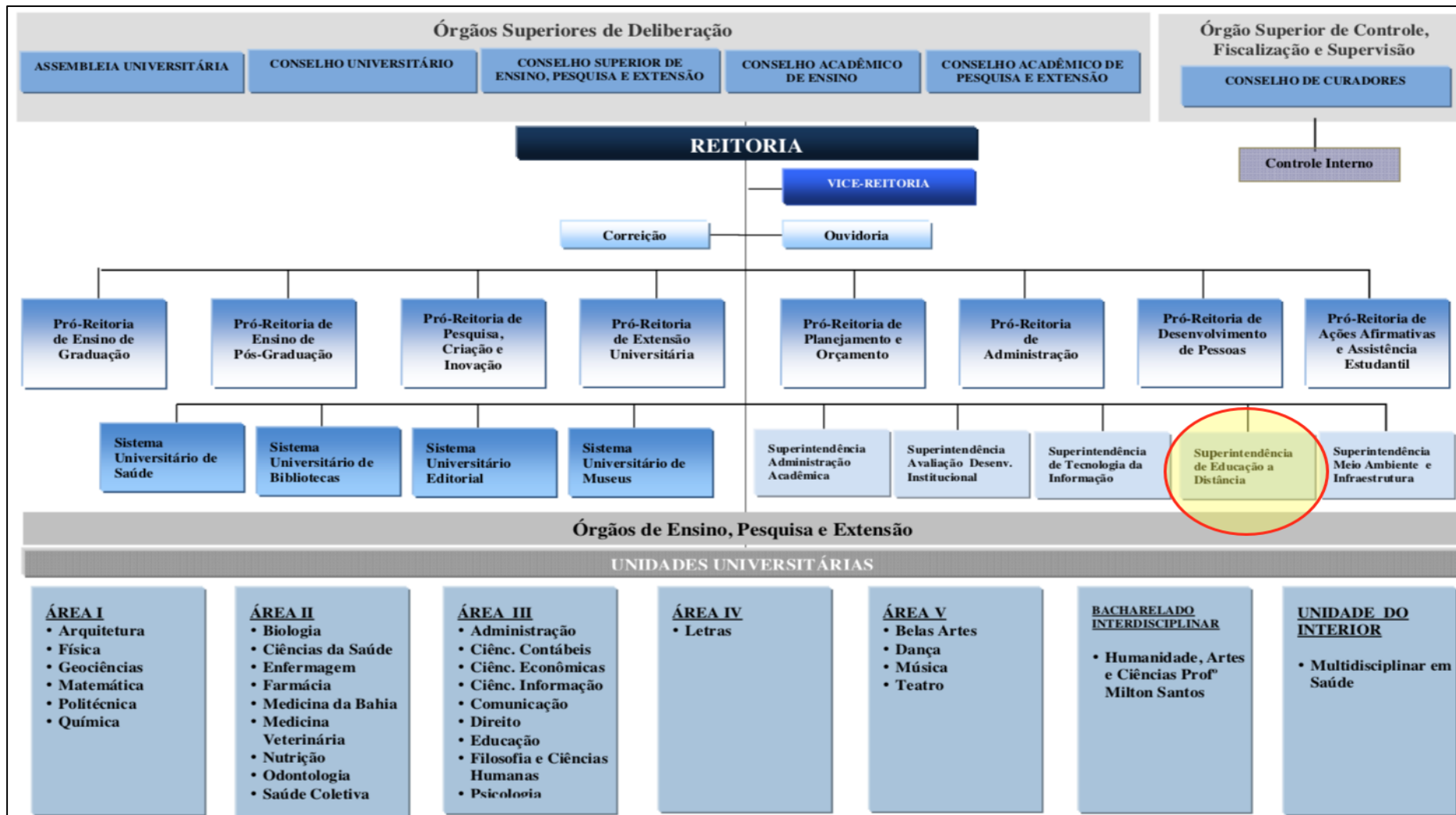


Figura 1. Organograma da Universidade Federal da Bahia – 2013

Fonte: Adaptado pela autora a partir do Regimento Geral da UFBA (2012)

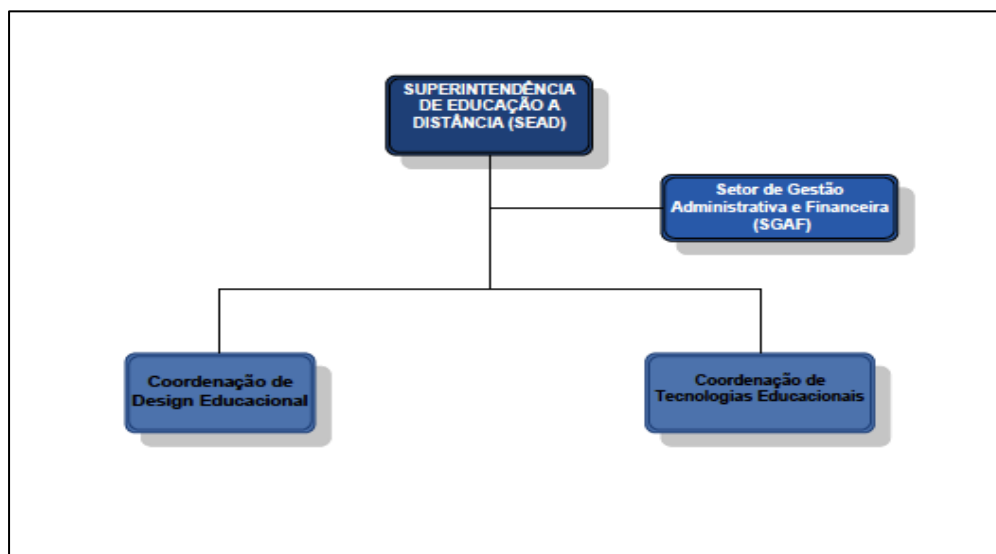


Figura 2. Posição da SEAD no organograma da Universidade Federal da Bahia – 2013

Fonte: Adaptado pela autora a partir do Regimento Geral da UFBA (2012)

Apesar da criação da SEAD, em 2013, a Coordenação da UAB, mantida em paralelo à nova estrutura, segue dominante no cenário da EaD na UFBA, já que dispunha de recursos financeiros (bolsas e custeio) através da CAPES, enquanto a SEAD, dependente do orçamento interno da UFBA e sem ingerência sobre a programação financeira das ações da UAB, não possuía o mínimo necessário de estrutura nem de pessoal para desenvolver suas atividades.

Em 2014, foi aprovada a Resolução Nº 03/2014 que estabeleceu normas complementares para Cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* (UFBA, 2014).

Diante do crescimento dos cursos na pós-graduação *lato sensu*, a Coordenação da UAB/UFBA e o NEAD, em parceria, desenvolveram o Programa de Capacitação Continuada (PACC), financiado pela CAPES/UAB. Este programa marca o início da formação de professores e técnicos administrativos para o uso das Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) com a oferta, em 2014, de 200 vagas para os cursos de:

- Extensão em EaD, para docentes, tutores, pesquisadores, coordenadores de polos e técnicos;
- Extensão em Tutoria *On-line*, para docentes, tutores, pesquisadores, coordenadores de polos e técnicos;

- Extensão em Design Educacional, para docentes, tutores, pesquisadores, coordenadores de polos e técnicos;
- Extensão em *Moodle* para professores: a educação *on-line* na UFBA, para docentes, tutores, pesquisadores, coordenadores de polos e técnicos;

Porém, somente a partir do segundo semestre de 2015, a SEAD começa a tomar corpo e a assumir efetivamente a autoridade institucional sobre a EaD, ao internalizar em sua estrutura a Coordenação da UAB e ao estruturar uma equipe técnica especializada para o desenvolvimento de suas funções. A estrutura inicial foi composta por um quadro funcional de três docentes, seis técnicos-administrativos e 10 bolsistas, além de um conjunto de docentes colaboradores vinculados a ações e projetos específicos em EaD. Sua estrutura interna, ainda não formalmente instituída no regimento geral da UFBA, é apresentada na Figura 3.

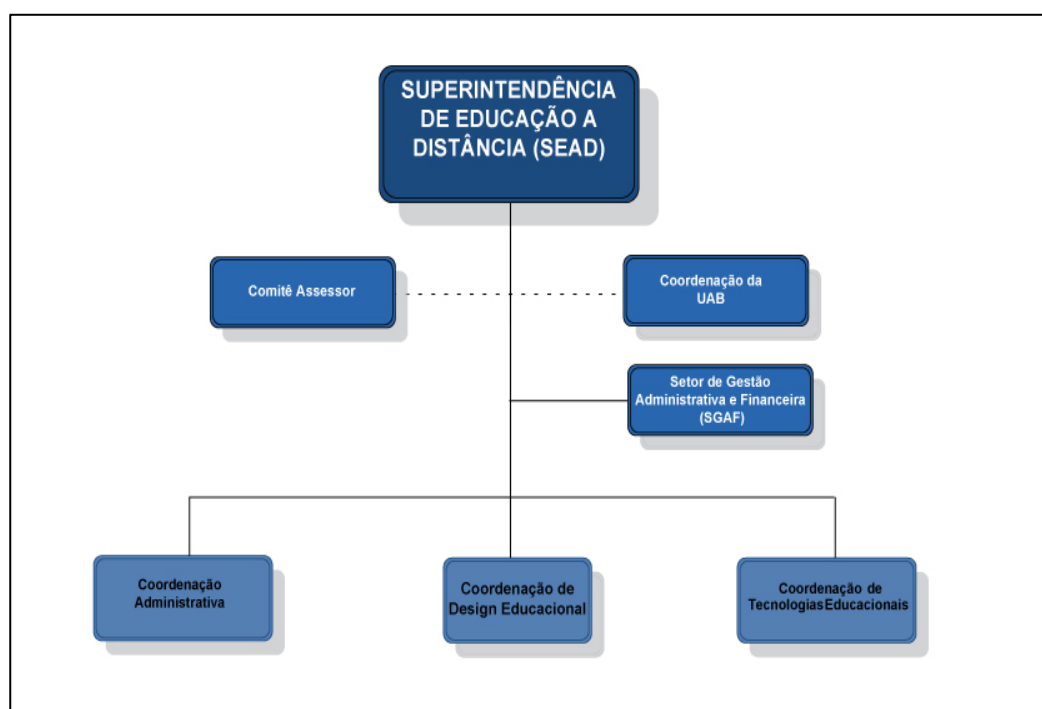


Figura 3. Estrutura Organizacional Interna atual da SEAD/UFBA - ampliada

Fonte: elaborada pela autora

Finalmente, em 2017, foi aprovado o PDI da UFBA para 2018-2022, que contém ampla inserção da EaD como modalidade educacional associada a essenciais diretrizes e objetivos estratégicos da UFBA (PDI UFBA, 2018).

A primeira (diretriz 4 do objetivo estratégico 1) trata diretamente da EaD e propõe “...Expandir e qualificar a presença da modalidade de ensino a distância, com adequada infraestrutura e suporte de TIC no conjunto das oportunidades de formação oferecidas pela Universidade”, com ampliação da oferta EaD na graduação e na pós-graduação *lato sensu* e nos cursos presenciais. Indica medidas de capacitação da comunidade de ensino e de ampliação da infraestrutura: disponibilizar recursos multimídia e Internet em espaços coletivos, universalizar o acesso à videoconferência, integrar o AVA ao sistema acadêmico, alocar computadores nas salas de aula, prover infraestrutura para desenvolvimento de tecnologias e conteúdos educacionais (vídeos, objetos de aprendizagem). Suas metas para 2022 envolvem ampliar em 100% a oferta de cursos EaD na graduação, pós e extensão e apoiar a inserção de EaD nos cursos presenciais (PDI UFBA, 2018).

A adoção dessa diretriz no documento maior de orientação institucional da UFBA, o PDI, em que pese certa ênfase na disponibilização de recursos de infraestrutura técnica, revela o amadurecimento da instituição em relação à difusão de tecnologias nos processos educacionais, o que se reflete nas referências à EaD em outras diretrizes estratégicas do PDI. Ainda no objetivo estratégico 1 (“ampliar as oportunidades e a qualidade da formação oferecida na graduação e pós-graduação”), a diretriz 7 indica:

Aprofundar a presença da modalidade de ensino ‘Educação a Distância – EaD’ para atender todas as licenciaturas e apoiar esses cursos em convênios e parcerias que intensifiquem a participação da Universidade nas políticas voltadas para a formação de professores. (PDI UFBA, 2018, p. 81).

A diretriz 4 do objetivo estratégico 2 (cujo foco é fortalecer a pesquisa) referencia “...Fomentar a pesquisa e inovação tecnológica em EaD...”, prevendo a formação de pelo menos dois grupos de pesquisa: um de tecnologia e outro de educação, ambos com participação da SEAD.

O objetivo estratégico 3 (“aprofundar os impactos sociais das atividades de ensino e pesquisa através de experiências extensionistas”) também recorre à EaD em sua diretriz 1, indicando a ampliação da oferta de cursos livres e da pós-graduação *lato sensu*.

Finalmente, a EaD é referenciada também na diretriz 4 do objetivo estratégico 6 do PDI (“atualizar o marco regulatório geral da Universidade...”), na perspectiva de “...Formalizar política de Extensão e de EaD para a Universidade”.

Em decorrência dessas ações de fortalecimento da capacidade endógena de gestão dos processos EaD, e da reflexão estratégica estimulada pela SEAD, com a qual esta pesquisa dialoga, a UFBA passou a uma fase de intensa atividade na área de EaD. Atualmente, prestando orientações e suportes aos órgãos acadêmicos nas fases de desenvolvimento, implementação e execução dos projetos de ações de educação a distância, a SEAD avançou a EaD em várias frentes, administrando os obstáculos da regulação e da realidade financeira, sempre tendo como referencial de sua ação a determinação – sustentada neste trabalho – de expandir a EaD com qualidade e dentro do exercício pleno da autonomia da UFBA.

A subseção a seguir relata a experiência da SEAD nos últimos anos.

4.5 A atuação da SEAD

A inversão do arranjo institucional interno, realizada em 2013, mas efetivada em 2015 com a criação da SEAD, desencadeou uma intensa atividade estratégica e operacional da UFBA em relação à EaD, e esse processo gerou, nos seus gestores, a necessidade de compreensão mais fundamentada, teórica e documentalmente, do objeto da ação da SEAD.

Esta pesquisa decorreu diretamente dessa necessidade, iniciando-se, em 2016, com o ingresso da autora no Mestrado de Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação (GESTEC). O caráter profissional do Mestrado criou, por sua vez, a possibilidade da adoção do método da pesquisa-ação, criando um diálogo constante entre a análise científica (teórica e documental) do desenvolvimento histórico da EaD no Brasil e na UFBA, de um lado, e, de outro, a adoção de ações objetivas de construção do modelo institucional de gestão da EaD na UFBA.

Desse modo, as ações estruturantes da gestão da EaD na UFBA, adotadas a partir de 2016 no âmbito da SEAD, ao mesmo tempo se beneficiaram da atividade dos pesquisadores envolvidos (o que incluiu a pesquisadora, a orientadora e o co-orientador) e geraram essenciais *insights*, insumos e questões concretas que alimentaram o desenvolvimento da pesquisa e a aprendizagem do grupo de pesquisadores sobre seu objeto de investigação.

Os tópicos a seguir retratam os principais indicadores das ações da SEAD neste período, as quais decorreram, no nível da pesquisa, do estabelecimento de um modelo teórico ideal de utilização da EaD e da análise documental do quadro regulatório da EaD no Brasil (seções dois e três deste documento), e, de modo articulado, no nível da gestão da SEAD, das diretrizes ali adotadas: a intensificação do uso das tecnologias educacionais na UFBA de forma sustentável, buscando a democratização do acesso ao conhecimento, a melhoria da educação pública e a permanência dos jovens no ensino superior, com o propósito de garantir o sucesso na aprendizagem e o pleno desenvolvimento humano.

O conceito geral adotado para o processo de institucionalização da EaD na UFBA resgata o entendimento da Portaria 03/2005, da Câmara de Ensino de Graduação, atribuindo aos órgãos de gestão acadêmica e administrativa a responsabilidade pelos processos de criação e gestão dos cursos em EaD; ao tempo em que atualiza aquele entendimento, ao instituir, pela criação da SEAD, uma estrutura de apoio especializado aos aspectos técnicos e pedagógicos da EaD. Trata-se de preservar o papel institucional de professores e gestores acadêmicos, mas fornecendo o suporte em EaD, necessário para o exercício das suas atividades de docência e gestão acadêmica dos cursos.

A SEAD se posiciona, assim, como órgão técnico especializado de suporte, fortalecendo a estrutura acadêmica e administrativa instituída, sem a ela se sobrepor ou com ela competir.

A apresentação dos indicadores foi estruturada em 15 perspectivas, que serão brevemente tratadas a seguir:

- Perspectiva do arranjo institucional e organizacional para a gestão interna da EaD na UFBA
- Perspectiva da ampliação da oferta de cursos;
- Perspectiva da evolução da força de trabalho SEAD;
- Perspectiva da política de capacitação e formação continuada para professores, técnicos, e corpo de tutores presenciais e a distância;
- Perspectiva da sustentabilidade financeira: custeio das atividades de EaD;
- Perspectiva do fomento às atividades acadêmicas (quantidade de Bolsas);

- Perspectiva do fomento às atividades acadêmicas (Investimento em Bolsas);
- Perspectiva da atualização dos procedimentos operacionais (PO)
- Perspectiva da interiorização dos cursos da UFBA e de atendimento às demandas sociais;
- Perspectiva da articulação e monitoramento das atividades nos polos de apoio presencial;
- Perspectiva da produção e uso de material didático;
- Perspectiva da disseminação de recursos educacionais abertos (REA);
- Perspectiva da aquisição e disponibilização de acervo bibliográfico para as bibliotecas dos polos;
- Perspectiva do acompanhamento e avaliação dos cursos;
- Perspectiva da internacionalização das ações da SEAD.

4.5.1 Perspectiva do arranjo institucional e organizacional para a gestão interna da EaD na UFBA

O modelo de gestão implementado na UFBA, em seu formato atual estabelecido em 2015, desenvolve quatro grupos de funções.

Através da coordenação de design educacional, assessora a estrutura de gestão acadêmica da UFBA (professores e gestores) fornecendo pareceres técnicos em projetos de novos cursos em EaD, assistindo professores na concepção do design educacional dos cursos e na especificação do material didático. Internamente, capacita as equipes da SEAD nos aspectos técnico-pedagógicos da EaD e desenvolve estudos, pesquisas e eventos relacionados à EaD.

A coordenação de tecnologias educacionais da SEAD oferece apoio à equipe da Superintendência de Tecnologia da Informação (responsável pela hospedagem e manutenção da plataforma *Moodle*) no desenvolvimento de novas funcionalidades no *Moodle* e na integração dos sistemas corporativos a essa plataforma de EaD. Capacita usuários da UFBA em geral no uso de sistemas, aplicativos e recursos para EaD e fornece suporte a tutores, professores e alunos no uso do *Moodle*. Em apoio aos professores, desenvolve ainda material didático multimídia e objetos de aprendizagem para inserção em cursos EaD.

À coordenação da UAB, agora vinculada diretamente à superintendência da SEAD, estão afetos os processos relacionados aos cursos UAB, assegurando suporte à estrutura acadêmica para oferta e gestão dos cursos, gerindo os recursos financeiros fornecidos pela UAB/CAPES e monitorando os polos de apoio presencial envolvidos nos cursos da UAB.

Finalmente, a coordenação administrativa da SEAD responde pela captação de recursos para projetos EaD, pela aquisição da infraestrutura tecnológica e outros recursos; além disso, gerencia o custeio das ações da UAB e o orçamento da SEAD e estrutura a prestação de contas dos recursos utilizados.

O perfil das funções implementadas pela SEAD exprime clara convergência com o modelo de gestão da EaD sustentado neste trabalho, que remete as decisões pedagógicas e de gestão acadêmica à estrutura instituída na UFBA, fornecendo-lhe o necessário suporte técnico especializado. Como já indicado, não se trata de uma convergência acidental, dado que as ações de estruturação e gestão da SEAD, a partir de 2016, dialogam com os estudos e reflexões proporcionados por esta pesquisa, no contexto da metodologia de pesquisa-ação, explicada mais detalhadamente na seção própria.

Por sua vez, o processo de institucionalização dos cursos vinculados ao Sistema UAB na estrutura acadêmica e no sistema organizativo da UFBA – compreendido como a incorporação, nessa estrutura, das responsabilidades e funções dos seus diferentes sujeitos (professores, coordenadores de curso e estudantes) e setores (PROGRAD, PROEXT, Conselhos Superiores, Unidades de Ensino, Departamentos, Colegiados de Cursos etc.) – é progressivo, pois depende do desenvolvimento de novas competências e de uma cultura docente e técnica indispensável à incorporação das novas tecnologias.

Trata-se, portanto, de um processo longo, que ocorre de modo gradual, e por vezes descontinuado, devido, principalmente, à política de financiamento praticada pela CAPES na UAB (baseada em editais e bolsas para oferta específica e temporária de cursos), que transforma cada curso ofertado em um curso eventual, sem continuidade assegurada. Essa dificuldade é tratada pela estrutura da SEAD através do diálogo sistemático, em especial com a Reitoria e prós-reitorias envolvidas, com vistas à ampliação de ações de apoio pedagógico e técnico-administrativas a professores e gestores acadêmicos e administrativos, voltadas para as ofertas de cursos de graduação bem como os de especialização. Especificamente, tem-se

mobilizado para apoiar as Coordenações de Curso e professores na promoção de um ensino qualificado e consistente com os parâmetros de qualidade vigentes para os cursos presenciais da UFBA.

Nessa mesma perspectiva, a SEAD desenvolveu amplo esforço de reengenharia dos processos organizacionais de gestão e operação da EaD, criando e atualizando procedimentos operacionais que orientem professores e gestores na execução das atividades que envolvem a utilização da EaD.

Ao lado dessas medidas institucionais e organizacionais, e diante da crise fiscal e da consequente falta de recursos orçamentários da UFBA para novos investimentos, entre os quais a EaD, a SEAD atuou ativamente na captação dos recursos da UAB e outras parcerias, dinamizando de forma importante a utilização da tecnologia nos processos educacionais da UFBA, obtendo resultados significativos e acelerando a necessária transformação da cultura organizacional.

Deve ser ressaltado que a expansão do uso da EaD na UFBA, em um contexto institucionalmente adequado, objeto dos próximos tópicos, é inevitavelmente uma fonte significativa de conhecimento para o aperfeiçoamento das concepções e práticas da gestão da EaD na UFBA, e um balizador importante da formulação dos requisitos estratégicos que constitui a finalidade última deste trabalho.

4.5.2 Perspectiva da ampliação da oferta de cursos

Conforme se observa na Tabela 9, em visão geral do período entre 2014 e 2018, registra-se um significativo aumento na oferta de cursos de graduação e pós-graduação.

Na visão de ano a ano, com o corte de recursos financeiros do MEC para as IPES, em 2015, ocorreram apenas os encerramentos dos cursos iniciados em 2014 e o início de uma nova turma de graduação no Curso de Licenciatura em Matemática.

Nos anos 2016, 2017 e 2018 (até julho), a EaD entra em curva ascendente, registrando-se um significativo aumento na oferta de cursos de graduação e pós-graduação. O aumento do número de cursos ofertados alavanca o aumento do número de alunos atendidos em cerca de 340%, comparando-se os indicadores de 2014 aos de 2018, conforme apresentado na Tabela 9, no Gráfico 2 (cursos) e no Gráfico 3 (alunos).

Tabela 9:
Perspectiva da ampliação da oferta de cursos pelo programa de EaD/UFBA

Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Expandir a oferta de cursos de graduação, Pós-Graduação e extensão na modalidade de ensino a distância	Nº de cursos de graduação em desenvolvimento com apoio pedagógico, tecnológico e administrativo da SEAD	2	1	4	7	7
	Nº de cursos de Pós-Graduação <i>lato sensu</i> em desenvolvimento com apoio pedagógico, tecnológico e administrativo da SEAD	20	20	3	11	14
	Nº de alunos ativos nos cursos de Graduação	433	337	850	1.536	1.555
	Nº de alunos ativos de Pós-Graduação <i>lato sensu</i>	440	357	604	2.490	2.360
Total de alunos concluintes/ativos e/ou em processo de seleção na Graduação e Pós-Graduação		873	694	1.404	4.026	3.915

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014,2015, 2016, 2017, 2018)

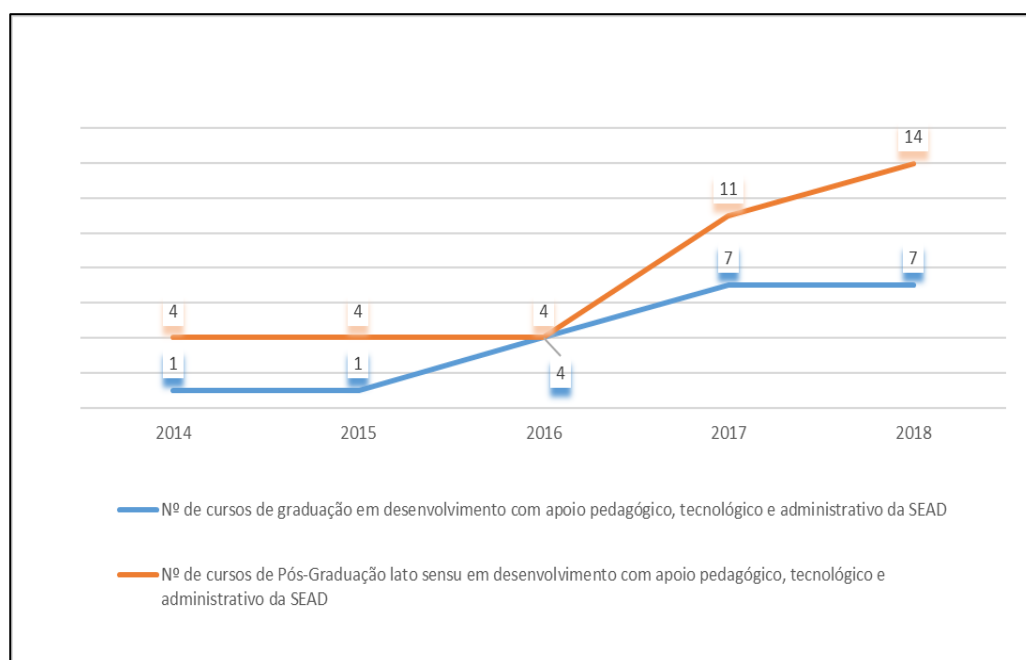


Gráfico 2. Perspectiva das ofertas de cursos pelo programa EaD/UFBA

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

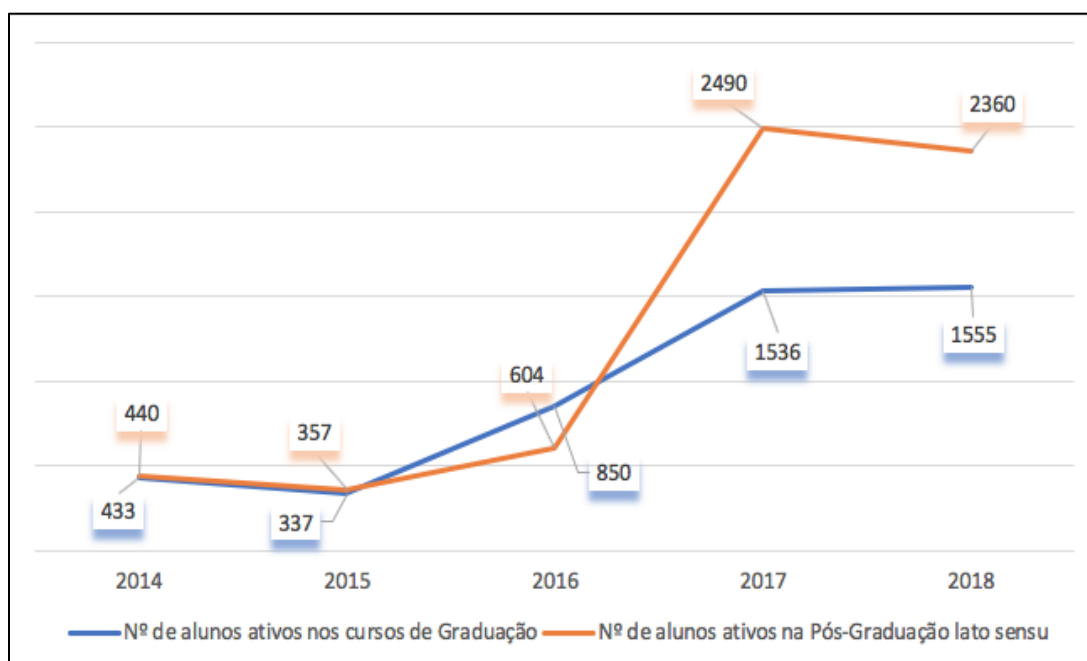


Gráfico 3. Perspectiva da quantidade de alunos no programa EaD/UFBA

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.3 Perspectiva da força de trabalho da SEAD

O contexto geral deste item são as limitações regulatórias e orçamentárias para a expansão do pessoal técnico e docente da UFBA, especialmente nos últimos anos, e a ausência de previsão, no quadro de pessoal, para as novas funções relacionadas à polidocência inerente à EaD.

Nesse contexto, a estruturação e manutenção da equipe técnica da SEAD constitui um difícil desafio para a gestão, forçada a recorrer a estagiários e bolsistas para suprir necessidades funcionais permanentes. Esse constitui um ponto essencial a ser equacionado pela regulação nacional da EaD, pois toda iniciativa em relação à EaD, por mais criativa que seja, só se tornará sustentável com a profunda reforma da política de recursos humanos e a ampliação das vagas nas IPES.

A SEAD mantém importante programa de formação dos discentes (estagiários), o que tem, como efeito subsidiário de estágios bem orientados, permitido dinamizar o trabalho na produção audiovisual (design e gestão de ambientes virtuais de aprendizagem, design gráfico, ilustrador, editor de vídeo entre outros), proporcionando um importante espaço de pesquisa e desenvolvimento de objetos e de aprendizagem, que contribui para qualificação dos materiais didáticos, além de reduzir, para os estagiários, a distância entre o mundo teórico e o mundo prático. Por outro lado, o recurso a estagiários (50% do quadro) implica um vínculo de 12 meses (contando com a prorrogação), o que gera elevada taxa de rotatividade do ponto de vista das funções da SEAD, com custos adicionais de seleção e treinamento, e pressiona permanentemente a qualidade dos serviços. A utilização de bolsas da UAB para essas funções, por outro lado, esbarra nos baixos valores de bolsas e nas exigências de formação especializada da própria regulação da UAB.

Nesse sentido, os números apresentados na Tabela 10 e no Gráfico 4 demonstram a grave limitação existente para alocação de técnicos e professores efetivos, e mesmo de terceirizados convencionais, nas atividades da SEAD e a forte expansão de estagiários e bolsistas, que respondem por 70% do quadro de recursos humanos, constituindo-se como a solução precária possível para as necessidades do programa de EaD da UFBA. Reitere-se que o estágio constitui um ato educativo supervisionado, sendo meramente subsidiária sua contribuição às atividades funcionais da SEAD.

Tabela 10: Perspectiva da força de trabalho da SEAD/UFBA						
Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Atrair, formar, valorizar e estimular a permanência de pessoas nas atividades EaD	Técnicos Administrativos (efetivos)	1	4	7	7	9
	Docentes (efetivos)	-	-	2	2	3
	Terceirizados	4	4	4	6	8
	Estagiários	-	-	15	34	34
	Equipe Multidisciplinar (bolsistas)	2	4	4	4	13

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

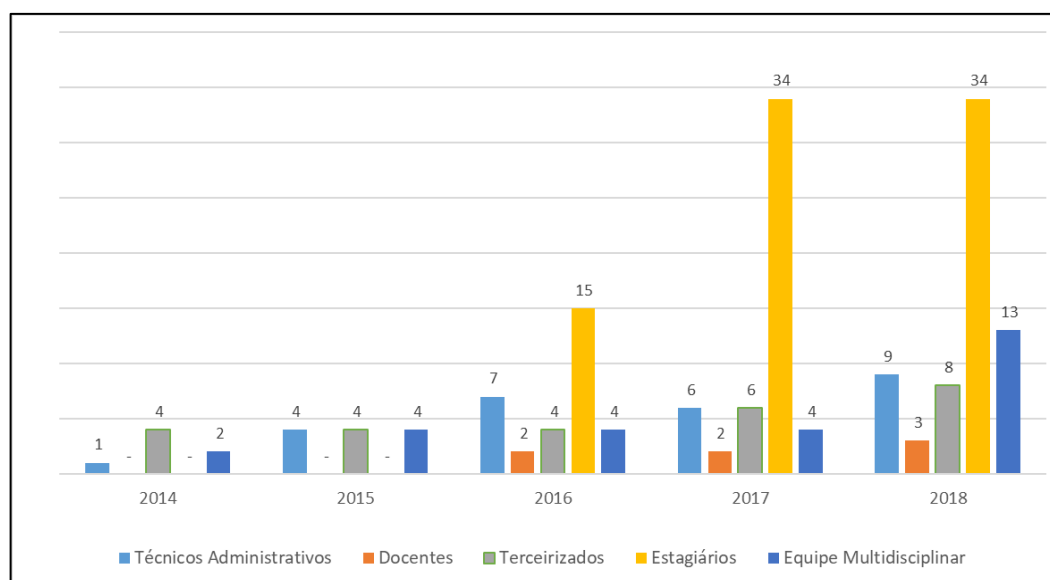


Gráfico 4. Perspectiva da força de trabalho da SEAD/UFBA

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.4 Perspectiva da política de capacitação e formação continuada para professores, técnicos e corpo de tutores presenciais e a distância

Este item lida com uma questão central para qualquer estratégia efetiva de institucionalização da EaD nas instituições educacionais com culturas fortemente presenciais: a capacitação de gestores e docentes para compreender e lidar com as tecnologias digitais aplicáveis à educação.

Entre 2013 e 2014, a UFBA executou o Plano Anual de Capacitação Continuada (PACC) (UFBA, 2014) no âmbito da UAB, com a oferta de quatro cursos *on-line*, cujas informações gerais podem ser vistas na Tabela 11.

Tabela 11:
Características gerais dos cursos do PACC UFBA 2013/14 (execução em 2014)

Curso	Carga horária	Duração	Número de vagas oferecidas	Início	Conclusão
Moodle para professores	60 horas	2 meses	200	31.03.2014	25.05.2014
Design Educacional	180 horas	6 meses	200	04.04.2014	05.10.2014
Gestão em EaD	60 horas	2 meses	200	05.05.2014	04.07.2014
Tutoria <i>on-line</i>	90 horas	3 meses	200	07.07.2014	28.09.2014

Fonte: Elaborada pela autora com base no Relatório UFBA/SEAD (2014)

Essa perspectiva evidencia o investimento constante na formação de pessoas, com uma acentuada participação dos professores, tutores e coordenadores de cursos, a partir da geração, partilha, socialização e transferência de conhecimentos explícitos e tácitos, ampliando a formação de pessoas para sustentação e expansão das atividades de EaD na UFBA.

O PACC tem sido mantido com recursos próprios da UFBA, após a execução do Termo de Cooperação com a CAPES 2013/2014, executada no exercício de 2014.

Dando continuidade ao PACC/UFBA, a partir de 2014, a UFBA manteve, com recursos próprios, o programa de formação de pessoas nas TDIC e em especial no

uso da Plataforma *Moodle* para (professores, tutores, técnicos e coordenadores de cursos), conforme Tabela 12 e Gráfico 5.

Tabela 12:
Perspectiva da formação de pessoas/UFBA

Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Estimular a formação de pessoas nas tecnologias digitais de informação e comunicação.	Formação de professores e técnicos administrativos na Plataforma Moodle	200	17	55	169	130
	Formação de Tutores	200	92	86	104	157
	Formação de Coordenadores de Cursos	0	3	7	21	88

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

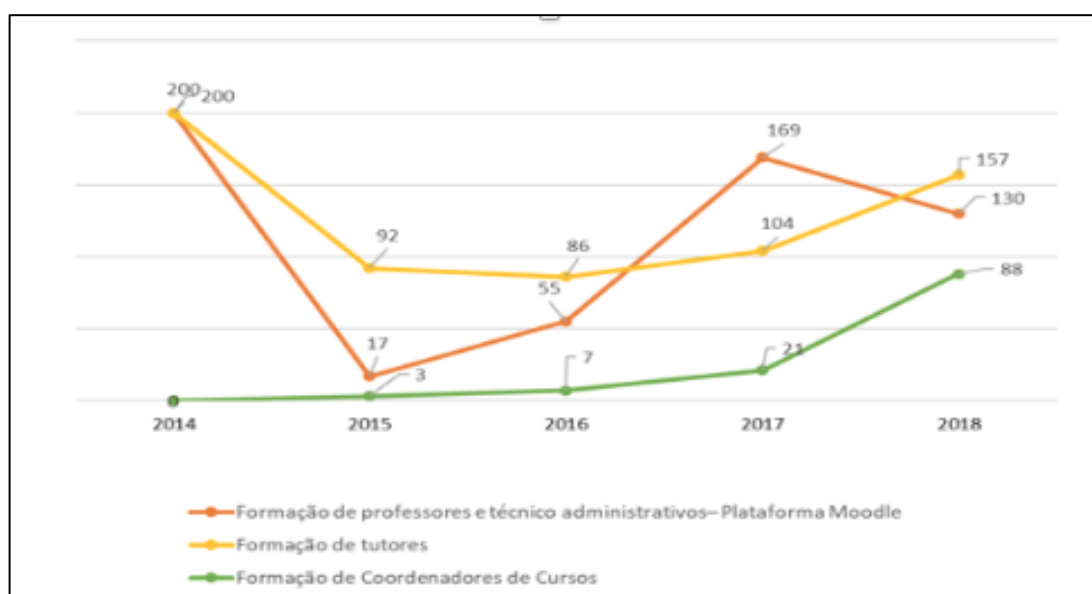


Gráfico 5. Perspectiva da Formação de Pessoas/UFBA

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.5 Perspectiva da sustentabilidade financeira: custeio das atividades de EaD (exceto bolsas)

Praticamente em todos os indicadores se evidenciam os efeitos internos, na UFBA, dos desdobramentos regulatórios da atividade da UAB. Neste indicador de sustentabilidade financeira, as evidências surgem sob a forma da instabilidade e da provisoriedade, que põem em risco, a todo momento, a continuidade das ações implementadas pela universidade. É incontornável, em qualquer estratégia responsável para a institucionalização da EaD nas IPES, o enfrentamento e o encaminhamento de resolução mínima dessa situação. A forte centralização na UAB das políticas e do financiamento, se por um lado viabiliza ações pontuais nas IPES, por outro evidencia claros efeitos deletérios do ponto de vista de um processo minimamente estável, progressivo e planejado de assimilação da tecnologia nos processos educacionais no ensino superior.

Nesse sentido, a perspectiva do custeio das atividades administrativas, representada por contratos estabelecidos, revela grande variação entre 2014 até 2022.

Observe-se, nos exercícios de 2014/15, o considerável investimento captado pela UFBA para desenvolvimento de cursos no edital SECAD/MEC, conforme Relatório da Gestão 2014 (UFBA, 2014). Na verdade, esse edital da SECAD, lançado no âmbito da UAB, que desta só utilizava o mecanismo de repasse financeiro, teve sua vigência encerrada no exercício de 2015, devido à conjuntura política e às alterações das prioridades no MEC.

Nesse mesmo exercício de 2015, foi retomada a captação financeira através dos editais “normais” da UAB, ainda que com um percentual pouco significativo em relação aos valores necessários para o custeio das atividades, levando à imperiosidade de utilização de recursos próprios da UFBA para manter o custeio das atividades administrativas dos cursos EaD em andamento.

Deve ser considerado que, na Tabela 13, as colunas que contêm vários anos (2015/2016, 2015/2017, 2016/2018, 2017/2019 e 2017/2022) apresentam valores que são recursos já contratados junto à CAPES, no ano inicial do período, devendo ser progressivamente repassados à UFBA até o ano final do período. Não há um cronograma de repasses seguro, pois, como as datas e valores estão associados a

meros contratos, são susceptíveis de não serem repassados na íntegra, como tem acontecido regularmente. Esta é mais uma expressão clara dos efeitos de descontinuidade e incerteza gerados, na ação das IPES em EaD, pelo modelo da UAB e sua regulação implícita.

Nos contratos que iniciaram em 2016 e 2017, destaca-se o forte crescimento da captação de recursos para o custeio das atividades, a partir da participação em editais da UAB/CAPES, como apresentado na Tabela 13 e Gráfico 6.

Deve ainda ser destacado o grande avanço da captação de receitas próprias pela UFBA no quadro de financiamento da EaD, entre o ano de 2016 e 2017. São valores já contratados em serviços de EaD prestados pela UFBA, predominantemente à Secretaria Estadual de Educação, e indicam que, com competência técnica e articulação institucional, é possível investir nessa linha de captação de recursos junto às instituições públicas, com ofertas de serviços baseados em economias de escopo, isto é, na utilização de esforços marginais aos programas centrais de EaD da UFBA.

Tabela 13:
Recursos de custeio captados para o programa EaD da UFBA (exceto bolsas)

Objetivo Estratégico	Fontes de captação	Recursos captados e contratados					
		Em 2014	Em 2015 (até 2016)	Em 2015 (até 2017)	Em 2016 (até 2018)	Em 2017 (até 2019)	Em 2017 (até 2022)
Capitar e gerir adequadamente os recursos necessários à implantação da estratégia de institucionalização da EaD na UFBA.	Edital SECAD/MEC (*)	-	1.746.618	-	-	-	-
	Editais UAB	-	-	72.202	607.600	934.539	8.079.405
	Receitas próprias UFBA	-	-	-	96.035	-	1.037.000

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

(*) Recursos executados diretamente pelas Unidades de Ensino.

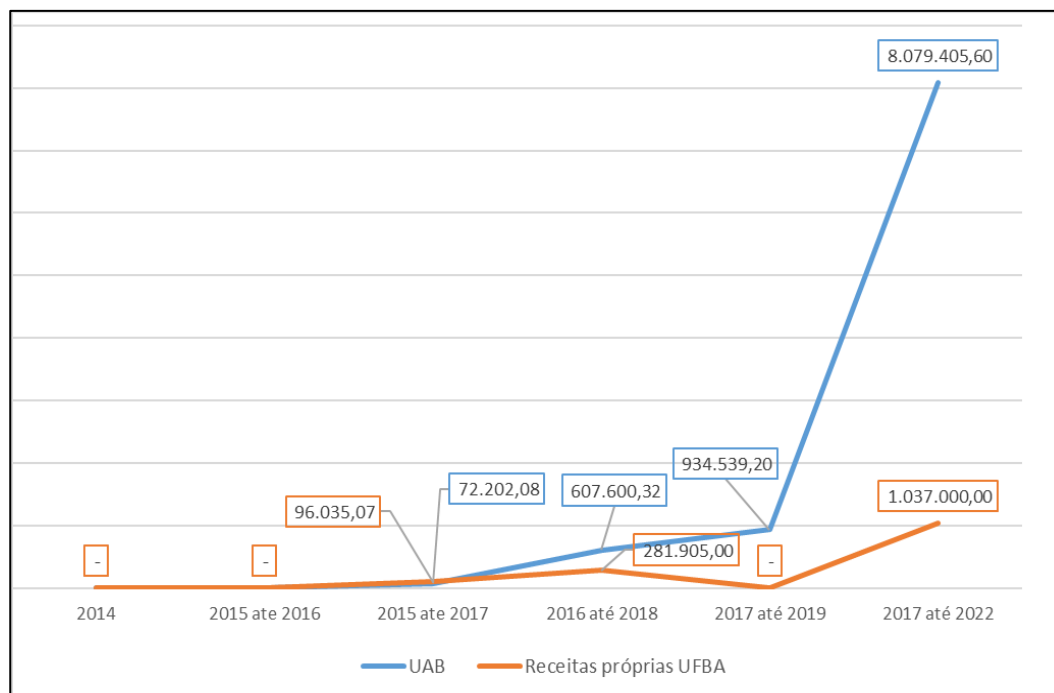


Gráfico 6. Recursos captados e contratados da UAB (exceto SECAD) e de Receitas próprias para custeio das atividades administrativas de EaD (exceto bolsas)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.6 Perspectiva da sustentabilidade financeira: recursos para custeio das atividades de EaD (apenas bolsas)

Como os recursos para bolsas são obtidos em conjunto com os recursos gerais para custeio (não-bolsas), integrados nos mesmos editais da UAB, sofrem as mesmas variações observadas e comentadas no item 4.5.5 (excetuando-se valores e comentários relativos às receitas próprias, que não geram bolsas): crescimento notável na captação de recursos para bolsas nos editais UAB (de modo compatível com o crescimento do número de cursos ofertados e alunos matriculados) e falta de garantias de continuidade. No caso das bolsas, cabe assinalar ainda os efeitos do modelo de financiamento da UAB, sob a forma de custos adicionais gerados pela precariedade do vínculo de bolsa: elevada rotatividade das equipes, repetição de processos seletivos e perda constante de conhecimentos adquiridos. Os valores captados para bolsas estão expressos na Tabela 14 e nos Gráficos 7 e 8.

Tabela 14:
Recursos efetivados em bolsas UAB para atividades do programa de EaD/UFBA

Objetivo Estratégico	Indicador	Bolsas UAB (em R\$)					% 2014 a 2018
		2014	2015	2016	2017	2018	
Atrair, formar, valorizar e estimular a permanência de pessoas nas atividades EaD	Coordenadores	54.600	78.400	49.000	218.400	256.200	369%
	Professores	372.900	300.200	198.000	517.100	1.712.100	359%
	Tutores	354.195	508.725	356.490	1.055.700	1.668.465	371%
	Equipe Multidisciplinar (equipe da SEAD)	133.200	150.300	92.200	306.700	561.600	321%
	TOTAIS	914.895	1.037.625	603.490	2.097.900	4.198.365	359%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

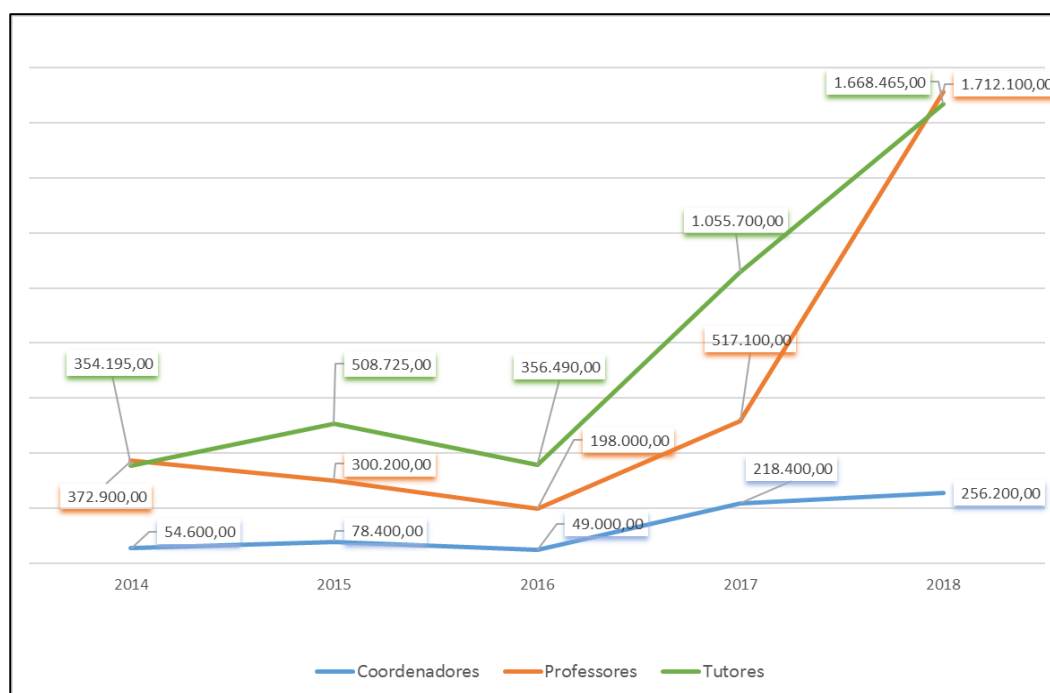


Gráfico 7. Recursos captados em bolsas UAB para atividades EaD/UFBA (exceto equipe SEAD)

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

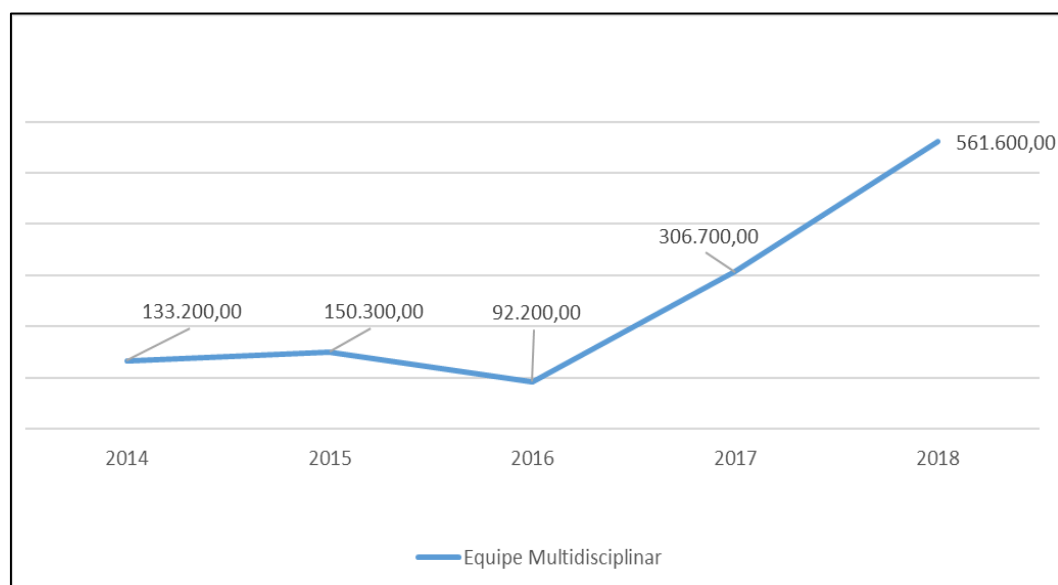


Gráfico 8 – Recursos efetivados em bolsas UAB para equipe técnica da SEAD/UFBA

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.7 Perspectiva do fomento às atividades acadêmicas (quantidade de bolsas)

Com pequenas variações, devido aos diferentes valores associados aos diversos perfis das bolsas, a interpretação das quantidades de bolsas/mês por ano e das tendências gerais segue os mesmos comentários do item 4.5.6. Os números e tendências estão expostos na Tabela 15 e nos Gráficos 9 e 10.

Tabela 15:
Quantidade de bolsas/mês do programa de EaD/UFBA, por categoria profissional

Objetivo Estratégico	Indicador	Bolsas UAB (quantidade de bolsas/mês)					% 2014 a 2018
		2014	2015	2016	2017	2018	
Atrair, formar, valorizar e estimular a permanência de pessoas nas atividades EaD	Coordenadores	39	56	35	156	183	369%
	Professores	293	236	158	401	1.317	349%
	Tutores	463	665	466	1.379	2.181	371%
	Equipe Multidisciplinar (equipe SEAD)	112	127	76	245	432	285%
	TOTAIS	907	1.084	735	2.181	4.113	353%

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

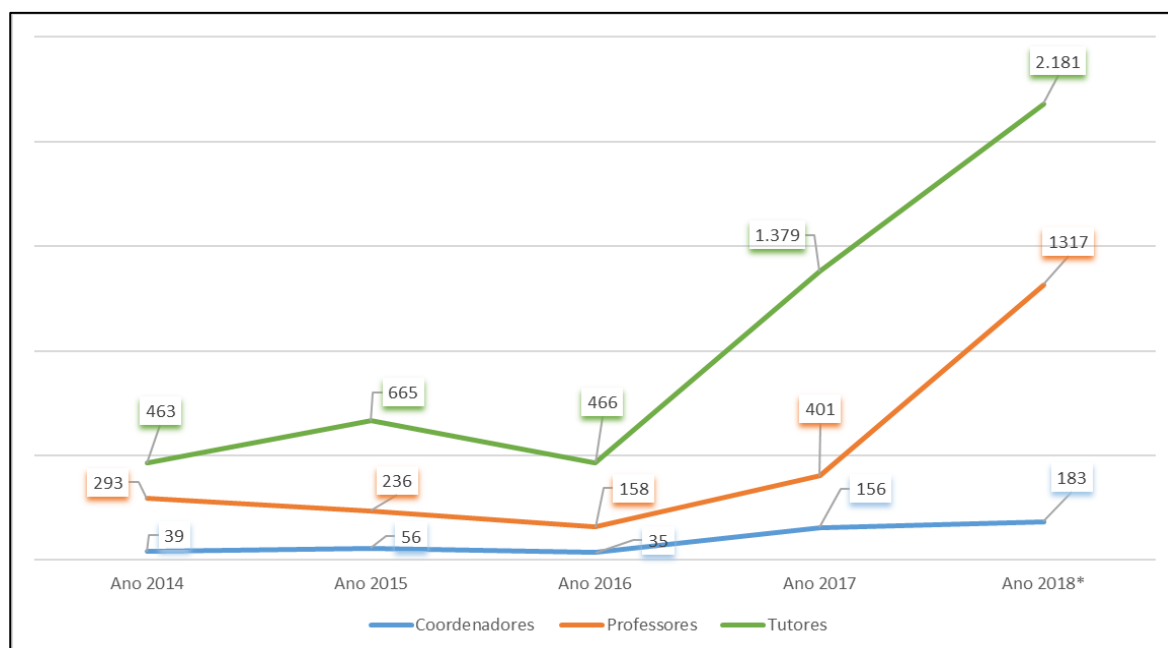


Gráfico 9. Bolsas/ano/mês UAB efetivas para atividades do programa de EaD/UFBA (exceto equipe SEAD)

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

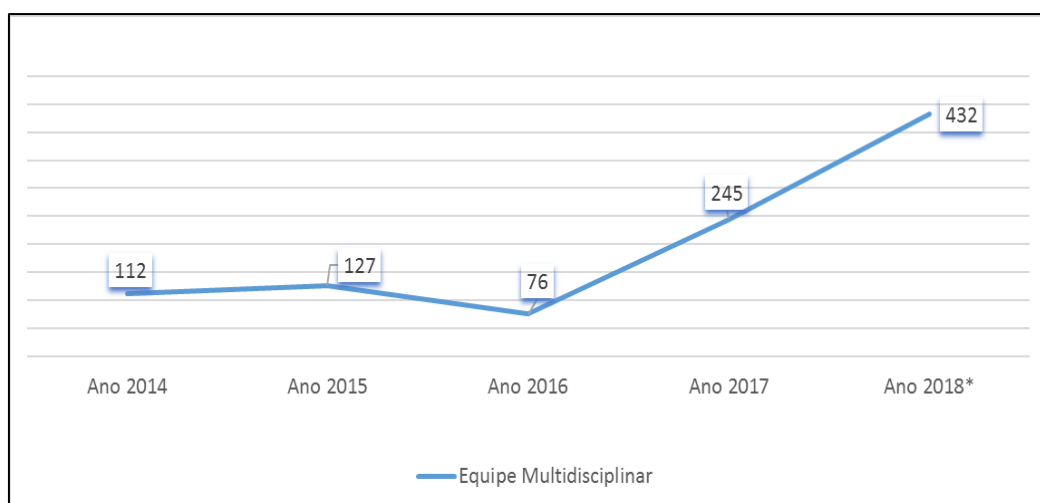


Gráfico 10. Bolsas/mês UAB efetivas para equipe técnica da SEAD/UFBA

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.8 Perspectiva da atualização dos Procedimentos Operacionais (PO)

Adotar uma estrutura interna de gestão da EaD que combine a recuperação do protagonismo dos órgãos de gestão acadêmica e administrativa, de um lado, com o suporte técnico especializado em EaD aos protagonistas, de outro lado, requer um conjunto de medidas organizacionais para sua implementação, sendo uma das mais importantes o desenho e/ou revisão dos procedimentos operacionais que determinam as responsabilidades de cada ator organizacional e suas conexões e relações.

No bojo do crescimento das ofertas de cursos EaD na UFBA nos últimos anos, e como um dos frutos do diálogo entre pesquisa e gestão que caracteriza a metodologia adotada neste trabalho, foi realizada ampla revisão dos seguintes procedimentos operacionais (PO), sempre no sentido de inserir a EaD como uma dimensão dos processos gerais de gestão acadêmica e administrativa da UFBA.

- Seleção de Alunos
- Seleção de Tutores
- Seleção de Professores (externo)
- Criação dos Ambientes Virtuais Aprendizagem – AVA
- Criação de novos cursos de Graduação
- Criação de novos cursos de Pós-graduação *lato sensu*
- Matrícula de alunos (Graduação)
- Matrícula de alunos da (Pós-graduação)
- Encontros presenciais (viagens aéreas)
- Encontros presenciais (viagens terrestres)
- Distribuição de material didático impresso para os alunos
- Distribuição de material bibliográfico nos polos de apoio presencial
- Cadastramento de bolsistas (UAB)
- Pagamento de bolsas (UAB)
- Produção de material didático impresso
- Produção de material didático audiovisual

Os Procedimentos Operacionais, além de cumprirem a função geral de implementar o conceito do novo arranjo institucional de gestão da EaD, são instruções detalhadas para estabelecer padrões e critérios transparentes na execução das atividades de EaD, gerando: melhor preparo da força de trabalho, harmonização e uniformização dos processos, clara identificação de competências para o planejamento de programas de treinamento, maior profissionalismo, credibilidade e

garantia da qualidade por meio da rastreabilidade dos processos (para a gestão e em auditorias e inspeções). As ações evoluíram conforme demonstrado na Tabela 16.

Tabela 16:
Perspectiva da criação/revisão dos processos acadêmicos e administrativos

Objetivo Estratégico	Indicador	Procedimentos implementados				
		2014	2015	2016	2017	2018
Promoção da padronização integral das atividades relacionadas à EaD da UFBA, otimizando a qualidade dos serviços prestados.	Procedimentos Operacionais	-	-	-	5	16

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.9 *Perspectiva da interiorização dos cursos da UFBA e atendimento às demandas sociais*

O Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024) estabelece como metas alcançar o percentual de 33% da taxa líquida e 50% da taxa bruta de matrículas no ensino básico (sendo que essa expansão seria da ordem de 40% no segmento público), e, ao mesmo tempo, estabelece responsabilidades das IES com o atingimento dessas metas, através da formação e capacitação dos professores do ensino básico, e indica a EaD como uma estratégia relevante para esse atingimento.

Com já comentamos na seção deste documento que analisa a regulação geral da EaD no Brasil, o PNE 2014-2024 estabelece a meta (a 15) de assegurar formação em licenciatura para todos os professores do ensino básico até 2024, e meta (16) de formar, na pós-graduação, metade dos professores da Educação Básica.

A UAB tem, nessa responsabilização das IES e da EaD, sua justificativa central, mantendo este foco nos cursos demandados pelos editais que lança: formação de professores e qualificação de professores e gestores do ensino básico.

As ações da UFBA em relação aos cursos da UAB, potencializadas pelos financiamentos da UAB/CAPES, testemunham a efetividade da atuação da universidade em relação a essa demanda social, estabelecida pelos PNEs para as IPES.

A interiorização dos cursos da UFBA, por sua vez, é uma decorrência associada a este foco estratégico da UAB nos professores e gestores da Educação Básica, na medida em que esses profissionais estão distribuídos por todo o território do Estado. Com a exigência regulatória (pelo menos até o Decreto 9.057, de maio de 2017) de que os cursos EaD tenham momentos presenciais, a UFBA aumentou de 20 para 35 os polos de apoio presencial entre 2014 e 2018.

O número de polos é um aspecto importante do investimento realizado em educação a distância, pois o polo garante o apoio presencial da UFBA aos estudantes de regiões longínquas e amplia as possibilidades de formação de profissionais no interior do Estado, gerando, ainda, o desenvolvimento dessas regiões. O indicador na Tabela 17 demonstra a evolução do número de polos ao longo dos anos.

Tabela 17:
Perspectiva da interiorização dos cursos da UFBA e atendimento às demandas sociais (polos nos quais a UFBA atua)

Objetivo Estratégico	Indicador	Polos de atuação da UFBA				
		2014	2015	2016	2017	2018
Contribuição para a formação de profissionais para o Ensino Básico nas regiões menos assistidas, promovendo o desenvolvimento econômico, social e cultural.	Nº de Polos de Apoio Presencial UAB de atendimento aos Cursos	20	20	24	30	35

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Cabe uma explicação sobre o pequeno crescimento do número de polos, pelo contraste que apresenta em relação ao crescimento dos cursos, alunos e bolsas. Aqui, em relação à interiorização do ensino superior, deve ser considerado mais um gravíssimo problema derivado da regulação instituída pela UAB. O critério da CAPES/UAB, para determinar o valor dos recursos de custeio para a oferta de um curso pela IPES, é a quantidade de alunos matriculados no curso. Não leva em conta a quantidade de polos nos quais o curso será oferecido. Em consequência, frente aos custos de logística para visitas técnicas e acadêmicas, que são associadas a cada polo, as IPES limitam a disseminação dos cursos por muitos polos, pois isso comprometeria o orçamento contratado com a CAPES para aquele curso.

A Figura 8 permite verificar a dispersão espacial dos polos onde a UFBA opera, o que sugere a necessidade de repensar a coordenação horizontal entre as IPES

baianas, com base nas suas estratégias e nos custos logísticos de deslocamento de professores e tutores pelos polos do território.

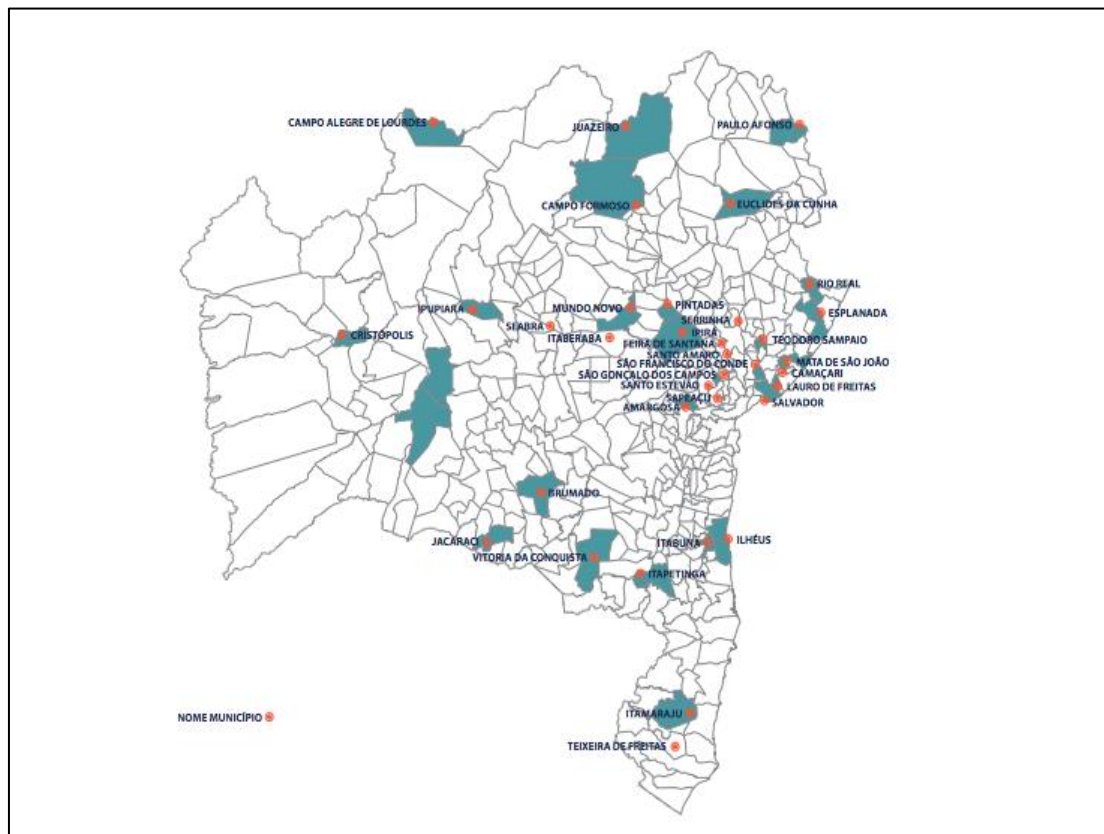


Figura 4. Mapa dos Polos UAB com oferta de cursos UFBA

Fonte: Elaborada pela autora a partir do Relatório do 1º. semestre de Gestão da UFBA/SEAD (2018)

4.5.10 Perspectiva do apoio às atividades nos Polos

O objetivo dos polos de apoio presencial é oferecer o espaço físico e infraestrutura de apoio (logístico e acadêmico presencial) aos gestores, tutores presenciais e alunos das diversas localidades, o que inclui a manutenção das instalações físicas necessárias para atender aos alunos nos aspectos tecnológicos, de laboratório, de biblioteca, entre outros, custeados pelos respectivos mantenedores (Estado, Municípios e eventualmente pela própria universidade).

Em um Estado com as dimensões territoriais da Bahia, o apoio logístico e acadêmico aos professores, tutores e aluno tem uma importância peculiar para o bom desempenho das atividades de ensino.

Os indicadores da logística da SEAD para emissão de passagens, diárias e contratação de transporte aéreo e/ou terrestre, distribuição de material, organização de eventos, realização de provas, em sintonia com a expansão dos cursos, apontam crescimento considerável de visitas técnicas e acadêmicas aos polos UAB conforme apresentado na Tabela 18.

Tabela 18:
Perspectiva da articulação e monitoramento das atividades nos polos (visitas técnicas aos polos)

Objetivo Estratégico	Indicador	Visitas Técnicas realizadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Contribuição para a formação de profissionais para o Ensino Básico nas regiões menos assistidas, promovendo o desenvolvimento econômico, social e cultural.	Número de Visitas Técnicas/Acadêmicas aos Polos de Apoio Presencial UAB	72	73	115	252	496

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

Se, no tópico anterior, foi assinalado um baixo crescimento do número de polos onde a UFBA atua, e identificada sua causa, cabe destacar aqui, com base na Tabela 18, esse exponencial crescimento do relacionamento técnico-acadêmico entre a UFBA e os polos onde atua. Ou seja, apesar da pequena variação do número de polos, evidenciaram-se esforços importantes no sentido de ampliar significativamente a interatividade entre alunos, professores e tutores, na direção de maior qualidade pedagógica dos processos de ensino-aprendizagem.

4.5.11 Perspectiva da produção e uso de material didático

Os materiais didáticos produzidos pela UFBA/SEAD, sob demanda dos professores, são concebidos a partir de um padrão institucional e necessitam, por isso mesmo, passar por constante processo de avaliação, revisão e atualização para garantir a qualidade na ação educativa.

Nesse sentido, o material didático utilizado – impresso ou virtual – tem papel essencial, pois, além de sinalizar a qualidade do processo de ensino e aprendizagem ofertado, constrói a própria imagem da instituição.

Deve ser observado que a EaD ainda é vista com certa desconfiança, especialmente no interior, e, nesse contexto, alcançar a qualidade necessária no material didático oferecido na EaD é um desafio muito maior do que no ensino presencial, pela sua relevância em estimular a aceitação e a interação/diálogo com o aluno da EaD.

Em relação à produção de material didático, verifica-se que a SEAD, a partir de 2016, em função direta da expansão dos cursos, intensificou a produção de recursos audiovisuais, ambientes virtuais, livros/módulos, *e-books*, revista e vídeos institucionais, conforme apresentados na Tabela 19.

Tabela 19:

Perspectiva da produção e aplicação de material didático

Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Desenvolvimento, formação e suporte de Conteúdos Educacionais e Materiais Didáticos para os Cursos EaD/UFBA.	Ava/Disciplinas	–	–	47	175	168
	Livros/Módulos	–	–	15	15	12
	Videoaulas	–	–	52	195	170
	<i>E-books</i>	–	–	15	22	19

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2014, 2015, 2016, 2017, 2018)

4.5.12 Perspectiva da disseminação de recursos educacionais

A disseminação ampla dos recursos educacionais, desenvolvidos com recursos públicos para a academia e para a sociedade, constitui importante perspectiva estratégica da produção de materiais didáticos da regulação da UAB/CAPES. Nesse sentido, é exigido, no contrato de todos os bolsistas (professores conteudistas e equipe multidisciplinar), que os materiais devem ser licenciados na forma de recursos educacionais abertos (REA) para que todos tenham liberdade de usar, personalizar, melhorar e redistribuir os recursos educacionais, sem restrições. A exigência decorre de disposição da resolução da Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE/CES, 2016).

Os REA incluem: planos de aula, cursos completos, módulos de cursos, jogos, livros didáticos, artigos de pesquisa, vídeos, relatórios de testes, *softwares*, e qualquer outra ferramenta, material ou técnica, que possa apoiar o ensino aprendizagem. (SANTANA; ROSSINI; PRETTO, 2012).

Assim, a UFBA/SEAD, a partir de 2017, passou a disponibilizar os *e-books* produzidos para os cursos nos repositórios institucionais da UFBA e da CAPES (plataforma EduCAPES), conforme Tabela 20.

Tabela 20:

Perspectiva da disseminação de recursos educacionais abertos (REA).

Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018(*)
Contribuir com a formação dos docentes, atendendo as necessidades informacionais dos alunos dos cursos na modalidade EaD.	Nº de <i>e-books</i> disponibilizados na Plataforma EduCapes	-	-	-	38	29
	Nº de <i>e-books</i> disponibilizados no site sead.ufba.br	-	-	-	38	29
	Nº de <i>e-books</i> disponibilizados no Repositório Institucional da UFBA	-	-	-	38	29

Fonte: Elaborada pela autora a partir do Relatório de Gestão da UFBA/SEAD 2018)

(*) - Até agosto de 2018

4.5.13 *Perspectiva da aquisição e disponibilização de acervo bibliográfico para as bibliotecas dos polos*

A aquisição de livros para o acervo das bibliotecas dos polos de apoio presencial, ofertantes dos cursos UFBA/UAB, tem como objetivo apoiar a aprendizagem a distância e atender às necessidades pedagógicas dos alunos que se encontram distantes geograficamente das bibliotecas da UFBA. Assim, faz parte das metas da SEAD ampliar progressivamente a biblioteca física dos polos, conforme demonstrado na Tabela 21. O crescimento observado é consistente com o aumento do número de cursos e alunos nos anos de 2017 e 2018.

Tabela 21:

Acervo bibliográfico disponibilizado para as bibliotecas dos polos.

Objetivo Estratégico	Indicador	Metas Alcançadas				
		2014	2015	2016	2017	2018
Atender às necessidades informacionais dos alunos dos Cursos na modalidade EaD.	Bacharelado em Ciências Contábeis	-	-	-	185	-
	Licenciatura em Dança	-	-	-	36	-
	Tecnologia em Segurança Pública	-	-	-	45	-
	Licenciatura em Pedagogia	-	-	-	443	739

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2017, 2018)

4.5.14 Perspectiva do acompanhamento e avaliação dos cursos

O acompanhamento e avaliação dos cursos no ambiente virtual de aprendizagem é parte essencial da gestão dos processos de EaD e geram informações essenciais à gestão da qualidade desses cursos.

A SEAD apoia os gestores acadêmicos através da produção de relatórios bimensais com a análise dos dados de participação dos atores envolvidos nos cursos (professores, tutores, alunos, coordenação do curso), extraídos na plataforma *Moodle*. Esses relatórios são encaminhados e discutidos com as coordenações dos cursos, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão e a qualidade dos cursos.

Nesse sentido, no ano de 2016, foi elaborado um instrumento de autoavaliação institucional com participação da comunidade acadêmica (discentes, nesse primeiro momento), com o objetivo de avaliar a percepção de qualidade dos cursos, numa parceria entre a SEAD, a SUPAD e o NEAD/STI. Esse instrumento foi aplicado como um estudo piloto nos cursos de pós-graduação que se encerraram no ano de 2016.

Durante o ano de 2017/2018, foram realizadas as análises dos dados coletados, como validação do instrumento, para divulgação dos resultados e para sua utilização nos demais cursos, conforme demonstrado na Tabela 22.

Tabela 22:
Cursos EaD monitorados e avaliados

Objetivo Estratégico	Indicador	Cursos monitorados e avaliados				
		2014	2015	2016	2017	2018
Acompanhar e avaliar a qualidade dos cursos oferecidos na modalidade a distância.	Nº de cursos de graduação com acompanhamento das atividades no AVA (<i>Moodle</i>).	-	-	3	5	5
	Nº de cursos de pós-graduação com acompanhamento das atividades no AVA (<i>Moodle</i>).	-	-	-	11	11
	Nº de cursos de graduação com aplicação de instrumento de avaliação da qualidade do curso.	-	-	-	5	5
	Nº de cursos de pós-graduação com aplicação de instrumento de avaliação da qualidade do curso.	-	-	3	11	11

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos Relatórios de Gestão da UFBA/SEAD (2016, 2017, 2018)

4.5.15 Perspectiva da internacionalização das ações da SEAD

No ano de 2017 foi assinado um termo de Cooperação Técnica entre a UFBA/SEAD com a Universidade Aberta de Portugal, instituição com reconhecida experiência na educação a distância, com a finalidade de troca de produção conjunta de objetos de aprendizagem, formação de professores e intercâmbio virtual de alunos e professores.

As ações a serem desenvolvidas nessa cooperação, em fase de planejamento, têm os objetivos de aprimoramento do ensino superior e de investigação científica na área de tecnologias educacionais.

4.6 Integração da EaD no quadro institucional da UFBA

Esta subseção recupera sinteticamente elementos tratados nas seções e tópicos anteriores, para destacar especificamente o movimento de institucionalização da EaD na UFBA ao longo dos anos.

O PDI da UFBA para o período 2004-2008 não fez referências à EaD.

Em 2006, a CEAD, desenvolveu um Plano Institucional para a EaD, onde estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento da modalidade na UFBA. Não ocorreram, todavia, implementações efetivas dessas diretrizes, que foram renovadas

pela CEAD em 2008, com nova proposição de ampliar e diversificar as atividades de EaD.

Refletindo a ausência de ações objetivas, a partir dessas ações formais para a implementação de uma regulação interna do uso da EaD no documento que contém o PDI da UFBA de 2012-2016, a Reitora da universidade à época, Profa. Dora Leal, registrou essa ausência e defendeu a criação de uma superintendência, a SEAD, ligada diretamente à reitoria, para gerir a EaD na UFBA. A SEAD, como já relatamos, foi então criada em 2013, sendo efetivamente implementada em 2015, na gestão do Prof. João Carlos Salles.

No decorrer do processo de elaboração do PDI da UFBA 2018-2022, a SEAD contribuiu com um conjunto de proposições que foram integradas em cinco diretrizes, associadas a quatro objetivos estratégicos do PDI, conforme descrito na subseção 4.4, atestando o amplo reconhecimento estratégico da EaD para a instituição.

No plano interno, em consonância com o novo papel institucional atribuído pelo PDI 2018 à EaD, a SEAD definiu, para pautar sua atuação, um conjunto de metas estratégicas mais específicas, cujos resultados operacionais foram examinados no conjunto das 15 perspectivas apresentadas no tópico 4.5. As metas estratégicas definidas compreenderam:

- Integração entre o Ensino Presencial e a Distância;
- Educação a Distância como indutora de transformação social;
- Contribuição (da EaD) para a internacionalização e visibilidade da UFBA.

Em particular, para atingir as metas prioritárias, foram identificadas as seguintes ações:

- Divulgar as ações da SEAD e os resultados da EaD/UFBA para a comunidade acadêmica como forma de subsidiar a criação de uma política de EaD na universidade, atendendo à demanda por novos cursos e fortalecendo a convergência do ensino presencial e a distância;
- Estabelecer resolução normativa para contabilização das atividades de EaD nos encargos didáticos do professor, bem

como uma proporcionalidade na relação professor-aluno que seja equivalente à do ensino presencial;

- Garantir que os cursos e/ou disciplinas oferecidos pela UFBA façam uso intenso dos 20% de atividades a distância permitidos pela legislação;
- Estabelecer política específica para permanência dos alunos nos cursos, começando pelo direito à assistência estudantil (PNAES), como forma de diminuir a evasão;
- Estabelecer política de acessibilidade e mobilidade dos alunos de EaD aos cursos permanentes nas modalidades presenciais e a distância;
- Estimular a pesquisa científica em EaD na UFBA, buscando a inclusão dos estudantes nos programas de iniciação científica e iniciação à docência, bem como submeter projetos de pesquisa em EaD para as agências de fomento;
- Desenvolvimento de estratégias para que todos os cursos de graduação em EaD (total ou parcialmente) recebam o conceito mais alto na avaliação externa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP);
- Estimular projetos de extensão universitária na EaD como forma de dar maior pertencimento aos alunos e estimular as conexões da UFBA com a comunidade local.

De um modo geral, portanto, o processo de institucionalização da EaD na UFBA, seja no plano formal com as diretrizes do PDI, seja no plano organizacional com a criação da SEAD e a definição e implantação de suas metas, revela a reversão da situação de passividade verificada nos anos anteriores.

As restrições orçamentárias e a consequente dependência dos recursos da UAB vêm sendo enfrentadas pela busca de maior eficiência e eficácia pedagógica na aplicação dos recursos ofertados pela UAB, por intenso esforço para captação de receitas próprias e pela subordinação institucional e processual da dinâmica da UAB ao órgão técnico geral da EaD da UFBA (a SEAD) e às instâncias regulares de gestão acadêmica da universidade. Os tópicos anteriores demonstram os importantes

avanços obtidos na difusão de uso da EaD e na estruturação de sua gestão a partir da iniciativa institucional de criação da SEAD.

Para o cumprimento completo das metas institucionais para a EaD da UFBA (do PDI e da SEAD), é essencial articular no ambiente político e da sociedade civil a modelagem de um novo marco de financiamento da educação pública a distância, com a ampliação do investimento público em uma educação tecnicamente atualizada, eficiente, republicana, para todos e de qualidade.

Mas é também necessário, em perspectiva mais imediata, desenvolver várias e novas parcerias, que, no caso da UFBA, vêm sendo consolidadas. Como, por exemplo, a parceria com a Secretaria de Educação do Governo do Estado, para realização de ações pedagógicas conjuntas no programa de educação continuada para os professores da rede estadual de educação; com a Faculdade de Comunicação (FACOM) e com a Faculdade de Educação (FACED), da UFBA, para ações de divulgação e regulação da modalidade.; com a Superintendência de Avaliação e Desenvolvimento Institucional (SUPAD), na questão da autoavaliação e avaliação dos cursos pelos alunos; com a Superintendência Acadêmica (SUPAC), para assuntos relacionados com matrícula e registros de alunos; e com as pró-reitorias, para as ações de articulação e regulamentação da EaD na UFBA.

Evidencia-se, portanto, na UFBA, no plano institucional, ao longo dos últimos anos, o desenvolvimento de uma estratégia de natureza processual, que amplia a difusão da EaD e ao mesmo tempo implementa um quadro regulatório e organizacional interno que provê suporte técnico e pedagógico especializado para as instâncias de gestão acadêmica e administrativa, estimulando-as a modernizarem suas políticas e seus processos para assumirem, de modo pleno, a responsabilidade acadêmica pelos cursos EaD.

Como já assinalado, a sustentabilidade dessa estratégia, no entanto, depende de ampliação do financiamento orçamentário para as atividades de EaD, que supere as instabilidades e desperdícios provocados pelo financiamento intermitente da UAB/CAPES e da busca equilibrada do financiamento pela geração de receitas próprias.

4.7 A experiência em EaD da UFBA: uma visão geral

O exame da trajetória geral de experiências da UFBA com a EaD reflete duas situações já observadas quando da análise dos marcos regulatórios no Brasil para as IPES (regulação geral e UAB): o poder das normas superiores em estabelecer os rumos e os critérios de ação das instituições, de um lado, e, de outro, a passividade das IES – inclusive as instituições dotadas de prerrogativas de autonomia – frente à ação da UAB, que associa recursos financeiros à adesão (consciente ou não) a modelos organizacionais que restringem sua autonomia institucional e a modelos de cursos e de gestão de recursos humanos que limitam a efetiva aplicação dos princípios pedagógicos de interatividade e flexibilidade. Ou seja, a depender da iniciativa de cada IPES, a estruturação interna da gestão da EaD em cada uma poderia resultar em um arranjo paralelo entre a coordenação local da UAB e a estrutura acadêmica da instituição, como a UFBA vivenciou, de modo passivo, entre 2006 e 2013, ou em um arranjo institucional que assegurasse a subordinação efetiva do programa UAB à estratégia interna da IPES, como passou a ocorrer, na própria UFBA, a partir de 2013.

De todo modo, mesmo que a criação de um arranjo institucional interno contribua para preservar a autonomia formal da universidade face às ações da UAB, trata-se de uma preservação parcial, dado que os aspectos pedagógicos de cursos “nacionais” pouco flexíveis e o gerenciamento do pessoal docente e técnico à base de bolsas da CAPES seguem restringindo opções e trazendo limitações exógenas para a gestão da EaD na instituição.

Dito isso, é visível na trajetória da UFBA o impacto do quadro regulatório na dinamização do uso da EaD: inicialmente, a partir da criação da UAB em 2006, com a expansão de cursos captados em editais; e nesse mesmo período, o impacto do quadro regulatório na formação de uma estrutura “paralela” à gestão da EaD, com a coordenação da UAB na UFBA, vinculada à CAPES, atuando de forma praticamente independente da estrutura formal da universidade.

As realizações do período entre 2013 a 2018, que sucederam a instalação progressiva da SEAD, confirmam a percepção de que a natureza e a abrangência dos impactos da UAB sofrem influência do grau de passividade de cada IPES. Os números

das tabelas dos tópicos anteriores são eloquentes ao demonstrarem que a iniciativa institucional interna, de assumir o planejamento e a gestão endógenos da modalidade EaD, representou na UFBA um fator decisivo para ampliar a autonomia efetiva dos órgãos acadêmicos da universidade e, simultaneamente, para aumentar a eficiência na captação e uso de recursos da UAB, criando condições para etapas mais avançadas na aplicação das tecnologias à educação superior.

Mesmo no quadro de maior consistência institucional com a criação da SEAD, persistiu, porém, durante toda a experiência da UFBA, a demonstração de outros efeitos deletérios da regulação do modelo UAB, com a permanente instabilidade da oferta educacional e das equipes docentes e técnicas que atuam no EaD da UFBA, em função do grau de imprevisibilidade do fluxo de recursos contratados e da rotatividade e insegurança da sustentação de recursos humanos, em atividade de natureza permanente, com base em bolsas de estudo e pesquisa, instrumento por excelência de uso temporário. São questões regulatórias estruturantes, que escapam ao poder interno das IPES e exigem articulação política e social mais ampla, capaz de reformar a regulação.

Outros aspectos específicos da regulação, indicados na seção anterior, necessitam também de revisão urgente, como, por exemplo, a metodologia de cálculo dos recursos de custeio para os cursos adotada pela CAPES, que, ao desconsiderar o número de polos atingidos pelo curso, limita a extensão com que as IPES podem interiorizar o conhecimento superior.

Deve ainda ser ressaltado o fato de que a trajetória da gestão da SEAD, a partir de 2016, passou a dialogar com o desenvolvimento desta pesquisa em um processo metodológico de pesquisa-ação, que será apresentado na seção de metodologia. Esse processo contribuiu, em mão dupla, para o estabelecimento de claras premissas pedagógicas no modelo de uso da EaD, e para a identificação, na regulação, de suas lacunas e tendências, e de seus efeitos sobre a dimensão pedagógica e a autonomia institucional das IPES.

No seu conjunto, é necessário arguir que estivemos e estamos diante dos efeitos de uma visão da gestão pública, no governo federal, na qual reverberou uma compreensão centralizadora e tecnicista da formulação e gestão de políticas públicas, compreensão consistente com o secular processo de “modernização autoritária” que marca a história da sociedade e da gestão estatal no Brasil (VIANNA, 2018). O impulso gerador da UAB, de convocar as IPES para auxiliar na formação de professores da

rede básica, gerou um modelo institucional centralizado, que não assegurou ações sustentáveis nas IPES e não conseguiu, na UFBA (durante o primeiro período) e provavelmente em várias outras IPES, mobilizar as competências das estruturas de gestão acadêmicas para analisar, planejar e gerenciar, de forma endógena, a estratégia de EaD da instituição.

Considerando-se, portanto, o conjunto da trajetória da UFBA, é visível que se processou, a partir de 2015, uma forte inversão de prioridades, no sentido de que a institucionalização da EaD na instituição deixou de ser limitada à adesão aos editais da UAB e passou a ser compreendida como veículo da inserção orgânica, ao longo de toda a estrutura administrativa e acadêmica da UFBA, das tecnologias educacionais, endereçando diretamente a necessidade de evolução institucional para a nova realidade técnica do século XXI.

Importa também ressaltar que, no aspecto pedagógico, que é a perspectiva essencial a modular decisões na área educacional, existe uma clara convergência entre a política formulada pela SEAD/UFBA, a literatura revista neste trabalho e as premissas didáticas das ações de regulação nacional da EaD, que, conforme analisado neste trabalho, não se materializaram de forma adequada nos seus mecanismos de implementação efetiva.

O caminhar para uma nova realidade institucional e didática da EaD na UFBA, no entanto, não será simples. A indisponibilidade de recursos na administração federal está diretamente ligada à crise fiscal e à conseqüente política de contenção de gastos, e é considerada a principal ameaça ao processo de institucionalização. Observe-se que esses cortes afetam não só os investimentos e o custeio para cursos puramente EaD, mas também o ensino presencial, no uso da cota de 20% da carga horária dos cursos, e dificultam tanto a adesão de novos cursos à modalidade a distância quanto a continuidade dos existentes. As mudanças também serão desafiadas pelo fato de que o quadro docente das IPES se encontra imerso no atendimento aos cursos presenciais e às atividades de pesquisa e extensão. Com isso, a carga horária já comprometida desestimula a aceitação de novos encargos com a EaD, e ao mesmo tempo a redução dos investimentos impede a expansão do quadro para atender à oferta educacional em EaD.

Apesar de os acontecimentos recentes prejudicarem a Administração Pública Federal como um todo, e particularmente a expansão dos cursos sem fomento externo

na modalidade EaD na UFBA, percebe-se uma preocupação do Governo Federal e da Universidade com a normatização do processo institucional da EaD nas IPES, que se expressa na portaria N^o. 50 do MEC instituindo grupo de trabalho “com a finalidade de atualizar e produzir propostas de referenciais de qualidade da educação superior a distância”. (MEC, 2018).

Independente desses percalços políticos e institucionais, a construção e validação de uma estratégia avançada de EaD para a UFBA vêm implicando uma readequação das normas, resoluções, instruções normativas e regulamentos e portarias internas, para sintonia com a perspectiva estratégica adotada.

É preciso lembrar, porém, que o ajuste institucional interno, e mesmo a reforma da regulação exógena (leis, decretos, resoluções, portarias) não garante a continuidade dos esforços ora em desenvolvimento na UFBA. São necessários recursos, financeiros e humanos, capazes de enfrentar o desafio que a EaD impõe à UFBA, sobretudo na capacitação e ampliação do corpo docente para atuação em EaD.

As reflexões apresentadas nesta seção e nas anteriores constituem as referências teóricas, regulatórias e institucionais, que, complementadas com a captação, por pesquisa de campo dos posicionamentos dos atores da UFBA diretamente envolvidos com a questão da EaD, possibilitarão atingir o objetivo deste trabalho.

Antes, porém, iremos apresentar os caminhos percorridos para a realização deste estudo no que se refere à estratégia metodológica adotada.

5 METODOLOGIA

Esta seção apresenta a metodologia adotada no desenvolvimento deste trabalho – a pesquisa-ação –, considerando tratar-se do desenvolvimento de um produto que tem a sua aplicação num dado ambiente institucional, no caso o da UFBA.

O estudo se orienta pela busca em responder a seguinte questão: **quais os requisitos para a institucionalização de uma estratégia avançada para a Educação a Distância na Universidade Federal da Bahia (UFBA)?**

5.1 Estratégia Metodológica

O GESTEC é um mestrado profissional, o que impõe ao pesquisador deste programa a adoção de uma estratégia metodológica capaz de gerar uma ação sobre a realidade, seja sob a forma da produção de um artefato técnico, da realização de uma ação social sobre a realidade ou, no limite, da sustentação e especificação de uma proposição de ação.

Como, antes de ser um mestrado profissional, o GESTEC é um programa de mestrado, em qualquer das hipóteses acima é imprescindível a utilização de uma base teórica, que dê sustentação científica aos artefatos produzidos ou às ações realizadas ou propostas.

Nesse sentido, inúmeras metodologias convencionais de pesquisa podem ser utilizadas, desde que seus resultados analíticos alimentem e sustentem artefatos e ações, inteirando sua natureza profissional.

Mas uma metodologia se destaca entre todas, por trazer, no seu próprio conceito e procedimentos, essa perspectiva da integração entre teoria e prática, reflexão e ação: a pesquisa-ação.

Segundo Thiollent (1986, p. 10), seu autor seminal, na pesquisa-ação, os pesquisadores “pretendem ficar atentos às exigências teóricas e práticas para equacionarem problemas relevantes dentro da situação social”.

A inserção da autora deste trabalho no GESTEC já representou uma opção de capacitar-se para uma intervenção no seu contexto de trabalho, sendo gestora do órgão de EaD da UFBA. Nesse contexto, a utilização da abordagem da pesquisa-ação tornou-se mandatória.

São dois os requisitos absolutos para caracterizar uma pesquisa-ação (THIOLLENT, 1986, p. 15): “a participação das pessoas implicadas nos problemas investigados” e “quando houver realmente uma ação por parte das pessoas ou grupos implicados no problema sob observação”. Ou seja, ainda segundo Thiollent (1986, p. 15), as características diferenciais da pesquisa-ação exigem uma “estrutura de relação entre pesquisadores e pessoas da situação investigada que seja do tipo participativa” que deve “organizar a participação em torno da concepção, do desenrolar e da avaliação de uma ação planejada”.

Essas duas características estão presentes neste trabalho, com uma singularidade: a autora da pesquisa é, ela mesma, o ator social envolvido nos dilemas práticos da gestão que constituem o objeto da pesquisa.

Por um lado, como gestora, exprime e representa seu contexto profissional, formado por grupos e lideranças internas e externas, que delimitam suas possibilidades de ação prática e que interagem continuamente com suas reflexões, atitudes e decisões. O processo da pesquisa-ação favoreceu a abertura de canais de interação entre a autora e lideranças envolvidas institucionalmente com a EAD, que proporcionaram um ambiente participativo na identificação e na discussão de abordagens para a pesquisa, atendendo substantivamente aos requisitos de Thiollent (1986).

Por outro lado, como pesquisadora, integra um grupo de pesquisadores (orientadora e co-orientador), sem compromissos imediatos com a gestão, que a todo momento delimita e diferencia o papel de gestora do papel de pesquisadora. Atende-se, portanto, à condição de que exista “uma relação entre pesquisadores da situação investigada que seja do tipo participativa”.

A existência de um propósito bem definido sobre a ação pretendida (seus agentes, objetivos e obstáculos) também se encontra plenamente estabelecida na determinação de estudar para aperfeiçoar o modo de aplicação das tecnologias digitais na educação superior, diante de um contexto de rápida difusão da modalidade EaD nas IES brasileiras e das evidências empíricas, retratadas na literatura, sobre os riscos de insuficiência pedagógica dos programas EaD no país.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, a metodologia adotada revelou seus frutos, promovendo intenso diálogo entre o contexto reflexivo da academia e o contexto prático da gestão institucional e gerando resultados em mão dupla: a reflexão

fundamentando conceitual e analiticamente a gestão, e a gestão testando ideias e gerando questões e *insights* que beneficiaram sobretudo a reflexão.

Segundo Thiollent (1986, p. 55), “no contexto organizacional, não é possível desenvolver uma pesquisa independentemente de um quadro teórico...”. Nesse sentido, o primeiro passo metodológico da pesquisa foi estabelecer sob qual referencial teórico deveria ser analisado o processo empírico de difusão da EaD no âmbito da UFBA. Com base em considerações derivadas de ampla revisão da literatura da área, foram estabelecidas três categorias conceituais que constituíram, no modelo analítico, as variáveis-chaves aplicadas ao objeto empírico: o **Diálogo** (expressa como interatividade), a **Estrutura** (expressa como flexibilidade) e a **Autonomia Institucional** (expressa como domínio institucional sobre decisões pedagógicas e administrativas).

A seção dois desta dissertação, que apresenta a reflexão teórica e sua conclusão, realizou-se dentro de um processo interativo e reflexivo do qual resultaram tanto o dispositivo analítico da pesquisa quanto decisões de gestão fundamentadas neste dispositivo.

O dispositivo analítico construído contém as três variáveis-chave do estudo, fundamentadas na perspectiva de que o processo de institucionalização da EaD em IES deve ser guiado por princípios pedagógicos claros, que assegurem, no contexto específico da EaD, qualidade à formação em cursos de graduação: elevada interatividade entre docentes e alunos (**Diálogo**), ampla flexibilidade e autonomia docente para ajustar conteúdos e atividades em tempo de execução do curso (**Estrutura**) e autonomia institucional da IES, que garanta a autoridade acadêmica e administrativa das instâncias de gestão universitária nas questões de análise de demandas, oferta de cursos e metodologia de ensino, entre outras (**Autonomia Institucional**).

Estabelecidas as três variáveis-chave que configuram um modelo de uso da EaD de alto potencial pedagógico, elas guiaram, na terceira seção, a análise do quadro regulatório da EaD no Brasil, considerando que a Educação é uma atividade formativa de alto interesse da sociedade, responsabilidade constitucional do Estado, pública e desenvolvida também por organizações privadas, em regime controlado e regulado.

Foram levantadas e analisadas dezenas de leis, decretos, portarias e normas diversas, emitidos entre os anos entre 1996 (LDB) e 2018, observando-se o quanto,

e em que sentido, cada uma afetava as variáveis-chaves do estudo (Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional). A análise do quadro regulatório, além de basear-se na pesquisa dos documentos legais e normativos, estendeu-se para conceituar o programa UAB como um segundo modo de regulação, pelo que estabeleceu de condicionantes diretos e indiretos ao modo de institucionalização da EaD nas IPES.

Ao final dessa seção terceira da dissertação, formou-se uma visão crítica dos efeitos potenciais dos mecanismos regulatórios sobre as IES e, especialmente, sobre as IPES.

Do mesmo modo que em relação ao esforço teórico, a análise do quadro regulatório contribuiu para a formulação de um conjunto de decisões estratégicas aplicadas à gestão da EaD na UFBA. Decisões que endereçavam importantes ajustes no modelo de gestão interno e que puderam promover a conscientização dos gestores da UFBA a respeito de efeitos estruturais indesejados, vindos do quadro regulatório, que dificultam a aplicação de modelos de uso da EaD comprometidos com a autonomia da instituição e com princípios pedagógicos essenciais ao processo de formação de sujeitos.

Na quarta seção, as mesmas variáveis-chave guiaram a análise da trajetória da UFBA com a EaD, em pesquisa documental, na qual se evidenciou que os efeitos do quadro regulatório incluíram incentivos à ampliação quantitativa de oferta da EaD no ensino superior, mas simultaneamente geraram graves limitações e lacunas que introduziram discontinuidades e estimularam passividade na gestão da EaD da instituição, como das IPES em geral.

Ao longo da história da UFBA, revelou-se com clareza, porém, a possibilidade de superar a passividade e iniciar um ciclo qualificado de expansão da EaD, mesmo com a instabilidade e as discontinuidades provocadas pelos mecanismos que tornam a UAB um modo regulatório significativo. Também nesta etapa metodológica, o desenvolvimento da pesquisa esteve lado a lado com o desenvolvimento da gestão, na medida em que os conhecimentos da trajetória da UFBA, analisados sob a perspectiva teórica e dos dispositivos regulatórios das etapas anteriores, consolidaram decisões estratégicas que alteraram o modo de gestão e, em especial, as relações entre a estrutura técnica de suporte à tecnologia da EaD e as instâncias acadêmicas e administrativas da universidade.

Finalmente, ainda que considerando os resultados já obtidos nas etapas teórica, regulatória e experiencial, levaram-se em conta as persistentes indicações,

na literatura, sobre os efeitos de uma cultura educacional imersa no secular modelo presencial, que cria obstáculos para a criatividade e criticidade organizacional na assimilação da EaD. Em função desse entendimento, desenvolvido entre os pesquisadores e a equipe de gestão da EaD, desenhou-se uma quarta etapa metodológica, que envolveu a pesquisa, junto a um grupo de gestores e docentes da UFBA com vínculos funcionais e experienciais com a EaD, das suas percepções sobre a EaD em geral e sobre aspectos específicos relacionados às variáveis chave da pesquisa, mantendo a unidade do dispositivo analítico. A ideia central aqui foi a de analisar, para a formulação dos requisitos estratégicos (objetivo da pesquisa), eventuais resistências e apoios potenciais às medidas de institucionalização fundamentadas na análise realizada.

Finaliza este projeto a proposição de ações estratégicas para a difusão na UFBA, com qualidade, da EaD, muitas das quais, por força da metodologia de pesquisa-ação, já em processo de implementação (institucionalização do conceito da SEAD; conexão com estrutura; expansão da UAB; cursos inovadores; medidas de qualidade: interatividade e flexibilidade), ações fundamentadas nos estudos aqui realizados sobre o campo teórico dos modelos de aprendizagem em EaD, sobre a regulação brasileira da EaD e sobre a experiência e aspectos da cultura digital da UFBA pela percepção de um grupo de gestores e docentes.

5.2 Modelo de Análise e Procedimentos Operacionais

A Figura 5 representa o modelo de análise, indicando suas conexões com o marco teórico, com as dimensões examinadas no objeto empírico e com a finalidade da pesquisa (o produto).

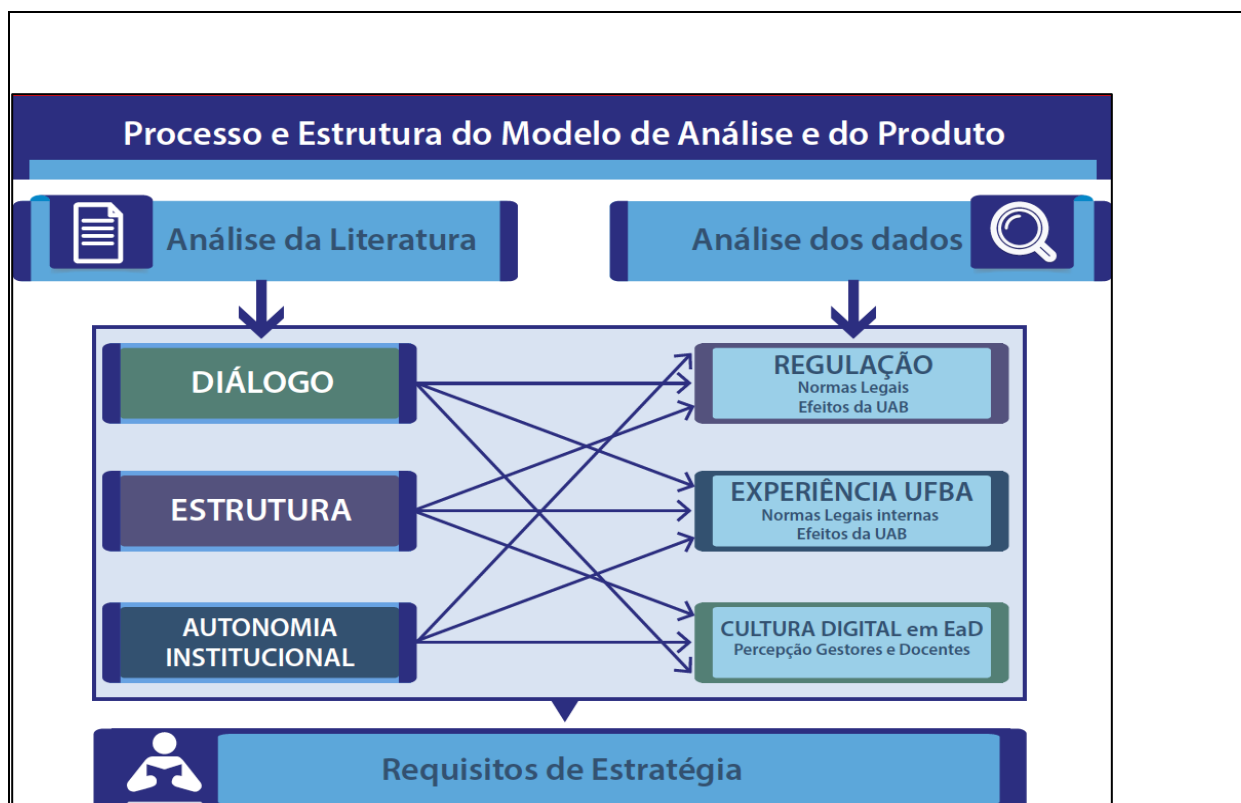


Figura 5. Processo e Estrutura do Modelo de Análise e do Produto

Fonte: Desenvolvido pela autora

Na Figura 6, a seguir, é possível identificar os indicadores utilizados em cada categoria de análise, os objetos empíricos analisados e os métodos de coleta de dados aplicados.

Modelo de Análise e Procedimentos Operacionais				
Categorias do Modelo de Análise			Objetos de Análise	Métodos de Observação
Diálogo	Estrutura	Autonomia Institucional		
<p>Avalia o grau de interatividade aluno x docente dos cursos EaD, com foco nos efeitos qualitativos da relação quantitativa entre docentes/tutores e alunos, e no grau de precarização da figura e da atividade do tutor.</p>	<p>Avalia o grau de flexibilidade dos projetos e cursos em EaD, com foco na previsão objetiva e/ou estímulo à adaptação, modificação, criação de conteúdos e atividades, pelo docente mediador, durante a execução do curso, reconhecendo e aumentando a responsabilidade formadora do docente que convive com o aluno no dia a dia do curso.</p>	<p>Avalia o grau de reconhecimento e consideração, na regulação, da autonomia das IPES, que abrange a relação com cursos pré-estruturados, com a capacidade da instituição de estudar com autonomia sua demanda regional, e definir e gerir sua oferta</p>	Regulação Geral das IES	<p>Pesq. Documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lels e decretos - Portarias e outros
		<p>Internamente, avalia a relação de suporte técnico e pedagógico em linguagens digitais entre o órgão técnico em EaD e os órgãos de gestão acadêmica e administrativa.</p>	Modo regulatório da UAB (IPES)	<p>Pesq. Documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lels e decretos - Portarias e outros - Editais
			Experiência da UFBA	<p>Pesq. Documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Normas e regulamentos Internos - Relatórios Internos e de gestão - Documentos de diagnóstico corporativos
			Cultura Digital (aspectos da EaD)	<p>Pesq. por questionário eletrônico:</p> <p>22 respondentes selecionados pela posição Institucional na EaD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Executivos da Administração Superior - Gestores do órgão de EaD - Diretores de Unidades Acadêmicas - Chefes de Departamentos - Coordenadores de Cursos

Figura 6. Modelo de Análise e Procedimentos Operacionais

Fonte: Desenvolvido pela autora

As seções três e quatro deste trabalho apresentaram os resultados da análise dos objetos empíricos Regulação (Geral e UAB) e Experiência da UFBA, à luz das categorias de análise indicadas na seção dois.

A seção seis, a seguir, baseia-se nas mesmas categorias para analisar os resultados da pesquisa por questionário sobre aspectos da EaD na cultura digital de gestores e docentes com vínculos de responsabilidade institucional, técnica e acadêmica com os processos EaD da UFBA.

Desse modo, a construção das questões visou obter a percepção de gestores e docentes sobre aspectos relevantes encontrados nas análises das seções dois (modelo pedagógico de EaD), três (regulação da EaD) e quatro (experiência institucional da UFBA), sob o filtro das categorias conceituais do modelo de análise: o Diálogo (interatividade), a Estrutura (flexibilidade) e Autonomia Institucional.

A partir da escuta dos atores institucionais influentes na gestão da EaD, dentro do recorte funcional específico dos processos de EaD, examinou-se a percepção dos atores com relação: à EaD em geral, à questão da qualidade na EaD, ao papel dos tutores, à regulação, às relações institucionais, ao modelo de gestão interno, conectando-as às categorias de análise escolhidas (diálogo, estrutura e autonomia institucional), o que permitiu avaliar o grau de concordância de gestores e docentes com os requisitos regulatórios, institucionais e pedagógicos do modelo de uso da EAD construído ao longo deste trabalho (e que envolve um trabalho permanente de implementação, avaliação, revisão e inovação).

Solicitou-se a cada respondente que atribuísse a cada proposição um grau de concordância de acordo com uma escala Likert (LIKERT, 1932) de cinco graus (variando entre 1, “discordância total”, e 5, “concordância total”, com graus intermediários).

Os gestores e docentes pesquisados foram classificados em distintos grupos funcionais, e, dentro de cada grupo respondente, para cada proposição, foi estabelecido o Índice de Concordância do Grupo (ICG) (média aritmética simples dos graus de concordância atribuídos pelos membros do grupo) e, em seguida, um Índice de Concordância Total (ICT) (média aritmética simples dos ICGs de todos os grupos funcionais). Foi também estabelecido o Desvio Padrão de todos os índices, de modo a observar o grau de dispersão dos valores em

torno da média, ou seja, a diversidade ou convergência das opiniões dos membros dentro de cada grupo.

Foi realizado um pré-teste do questionário, com três participantes, de forma individualizada, em um único dia, no ambiente *on-line*, através de ferramenta gratuita *SurveyMonkey*, que teve a função de verificar se o instrumento mede o que se propõe a medir, a sua confiabilidade, relacionada com a isenção de erros aleatórios dos instrumentos, tendo sido validado pelos três participantes convidados.

Devido às especificidades do questionário, alguns respondentes solicitaram ampliação do prazo para as respostas, no que foram atendidos, o que resultou, de modo positivo, na obtenção de dados de todos os vinte e dois (22) respondentes previstos na amostra inicial.

A interação mantida entre o desenvolvimento da pesquisa e a atividade da gestão, que tem contribuído para o alinhamento progressivo da gestão superior com a construção da nova estratégia para EaD na UFBA, culminou com o apoio do Reitor, Prof. Dr. João Carlos Salles, e do Vice-Reitor, Prof. Dr. Paulo Miguez, que assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido da pesquisa, e pessoalmente se empenharam para que toda a equipe de gestão da UFBA participasse da pesquisa.

A distribuição da quantidade de gestores e docentes por categoria está registrada na Tabela 23.

Tabela 23:
Quantidade de gestores por grupo

Quantidade de gestores por grupo	
CARGO/FUNÇÃO DO GESTOR	QUANTIDADES MAPEADA
Executivos da Administração Superior	5
Gestores do Órgão de EaD	4
Diretores de Unidades Acadêmicas	3
Chefes de Departamentos	3
Coordenadores de Cursos	7
Total	22

Fonte: Tabela desenvolvida pela autora

Os cinco grupos funcionais, que foram analisados em conjunto (ICTs), com destaques por grupos (ICGs), são: **Executivos da administração superior, Dirigentes do órgão técnico-institucional de EaD, Diretores de unidades acadêmicas, Chefes de departamento e Coordenadores de cursos de graduação**, que têm os seguintes perfis funcionais:

- **(A) Executivos da administração superior: encontra-se nesse grupo quem se** incumbe da coordenação, fiscalização e superintendência das atividades gerais da Universidade, definidas na forma regimental. Nesse segmento, estão mapeados cinco gestores: os Pró-Reitores e Superintendentes.
- **(B) Dirigentes do órgão institucional de EaD:** encontram-se nesse grupo os coordenadores que exercem funções de gerenciamento, definidas na forma regimental, responsáveis pela operacionalização das ações que viabilizam suporte pedagógico, tecnológico e administrativo a educação na modalidade a distância no âmbito da Universidade. Nesse segmento, estão mapeados quatro dirigentes.

- **(C) Diretores de unidades acadêmicas:** Nesse grupo, foram identificados três gestores de centros/unidades especializadas que abrigam departamentos/cursos que fazem uso da modalidade EaD.
- **(D) Chefes de departamento:** de acordo com a estrutura organizacional, o departamento acadêmico constitui-se na menor unidade responsável pelas ações de ensino, pesquisa e extensão que a universidade se propõe a executar em sua missão. É nesse órgão que se estabelece a interface da administração com o corpo docente, determinando em planejamento as atividades em consonância às diretrizes estipuladas no plano de gestão universitária. Nesse grupo, foram mapeados três gestores oriundos dos departamentos que ofertam componentes curriculares na modalidade EaD, em cursos superiores de graduação.
- **(E) Coordenadores de cursos de graduação:** é na coordenação do curso que se articula o processo de ensino junto aos departamentos acadêmicos e onde se realiza a interface com o alunado, desenvolvendo o acompanhamento acadêmico desde o ingresso na instituição até a conclusão do curso. Esse segmento reúne sete gestores que coordenam cursos de graduação na modalidade a distância, em oferta na UFBA.

A opção por questionário pareceu-nos uma forma de coleta de dados mais adequada para verificar aspectos conceituais, disposições normativas e fatos específicos da experiência UFBA, sobre os quais se pretendeu colher o posicionamento e percepção dos gestores e docentes, aspectos importantes para o traçado do processo de institucionalização. Em vários casos, os respondentes poderiam necessitar de tempo adicional para consulta a seus dados e informações, o que torna o questionário, por ser assíncrono, um instrumento mais adequado. Deve ser considerado, igualmente, que os gestores e docentes selecionados mantêm frequente interação sobre os processos EaD com a autora da pesquisa, sendo o questionário um momento de registro formalizado de ideias em desenvolvimento, sob a perspectiva da pesquisa-ação. Além disso, as questões específicas são complementadas por questões abertas, que permitiram a livre expressão dos respondentes.

A pesquisa de campo deste trabalho foi realizada no período de 30 de abril a 08 de junho de 2018. O questionário *on-line* conteve 29 (vinte e nove) questões, envolvendo, ao todo, 71 (setenta e uma) proposições fechadas, mas com possibilidade de comentário livre ao final de cada uma. O questionário foi estruturado em três blocos de perguntas para investigar a percepção dos atores sobre as dimensões pedagógica (conceitual), regulatória e experiencial da EaD na UFBA.

A seção 6 subsequente discute os resultados da pesquisa de campo com gestores e docentes, relacionando-os aos resultados conceituais e regulatórios obtidos até aqui.

Em seguida, na seção 7, serão apresentados os requisitos para a institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA, objetivo final desta pesquisa, e avaliadas a contribuição, as limitações e as perspectivas associadas a este trabalho.

6 PERCEPÇÃO DE GESTORES E DOCENTES DA EAD

Nesta seção são analisadas as informações obtidas pela pesquisa realizada junto a gestores e docentes da UFBA com responsabilidade institucional com a gestão da EaD, conforme descrito na seção de metodologia.

A análise foi realizada segundo os agrupamentos das proposições apresentadas aos respondentes. O questionário⁶ da pesquisa, com 29 questões e 71 proposições, foi dividido em 4 (quatro) blocos, conforme o Quadro 3:

DIMENSÕES	BLOCO/QUESTÕES
Perfil pessoal dos respondentes	Bloco 1 - Questões de 1 a 8
Dimensão Pedagógica	Bloco 2 - Questões de 9 a 11
Dimensão Regulatória	Bloco 3 - Questões de 12 a 22
Dimensão Institucional	Bloco 4 - Questões 23 a 29

Quadro 3. Conteúdos Pesquisados

Fonte: elaborado pela autora

Para cada proposição, foi solicitado que o respondente indicasse o respectivo grau de concordância, de 1 (nenhuma concordância ou discordância completa) a 5 (máxima concordância, ou concordância completa), com variação intermediária.

6.1 Perfil dos sujeitos da pesquisa

Ao analisar o perfil profissional dos participantes da pesquisa, através das questões de (1 a 8) no bloco dos dados pessoais do questionário, verificou-se que, no conjunto, as informações socioeconômicas e acadêmicas são semelhantes.

Deste modo, não há distinção relevante entre os gêneros (54,5% de mulheres), mas há diferença na formação acadêmica (86% com doutorado e 14% com mestrado); e todos apresentam vínculo efetivo com a UFBA, sendo 21 docentes (95,5%) e um profissional técnico-administrativo (4,5%), conforme Tabela 24.

⁶ O questionário encontra-se no Anexo A.

Tabela 24:
Perfil dos participantes da pesquisa

Variáveis	Categorias	Amostra 2018	
		N.	%
Sexo	Masculino	10	45,5
	Feminino	12	54,5
	Total	22	100,0
Formação Acadêmica	Graduação	-	-
	Especialização	-	-
	Mestrado	3	13,6
	Doutorado	19	86,4
	Total	22	100,0
Vínculo	Temporário	-	-
	Efetivo/Da organização	22	100,0
	Total	22	100,0
Cargo/Função	Docente	21	95,5
	Técnico Administrativo	1	4,5
	Total	22	100,0

Fonte: autoria própria, a partir das informações obtidas através do questionário (Apêndice A)

6.2 Análise das Dimensões e Questões

A análise das proposições está organizada por Dimensões (Pedagógica, Regulatória e Institucional/UFBA).

Dentro de cada Dimensão e Questão, cada proposição será analisada com base nos índices de concordância de cada grupo de respondentes.

6.2.1 Dimensão Pedagógica

Para a análise do bloco de questões na dimensão **(Pedagógica)**, sob a perspectiva das categorias de análise que orientam a pesquisa (**Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional**), foi solicitado que os participantes avaliassem o grau de concordância com cada uma das proposições nas questões 9, 10 e 11, conforme Tabelas 25, 26 e 27.

Tabela 25:
Expansão das modalidades educacionais

Questão 9: Como você visualiza o impacto da tecnologia na educação nos próximos 10 (dez) anos?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
9 A - O ensino superior presencial tradicional tende a ser largamente substituído, ainda que de forma gradual, pelo ensino a distância, inclusive pela expansão de formas híbridas do processo de ensino/aprendizagem.	2,6	2,0	1,8	4,0	2,3	3,0
9 B - O ensino seguirá mantendo formatos específicos para cada uma das duas modalidades (presencial e a distância), com peso equivalente na oferta de vagas.	3,7	3,6	3,8	3,7	3,3	4,0
9 C - O ensino pela EaD é uma moda passageira, e ainda por muito tempo será apenas complementar ao ensino presencial, que será dominante nos cursos de graduação.	1,4	1,8	1,0	1,3	2,0	1,1
Fonte: elaborada pela autora						

Diante dos dados apresentados, podemos depreender que os participantes da pesquisa concordam que o impacto da tecnologia na educação nos próximos 10 anos será relevante, seja mantendo as duas modalidades com ofertas equivalentes de vagas (3,7 de concordância), seja substituindo em larga escala e progressivamente o ensino presencial (2,6 de concordância). Neste sentido, são representativos os seguintes comentários⁷ dos respondentes:

Considerando, como princípio, que a harmonia entre Ensino Superior de qualidade e alta tecnologia pressupõe um processo de valorização da ética, da estética e da cidadania para o bem comum da sociedade, parece importante sinalizar que a compreensão vigente de EaD está, em grande medida, afetada pelo simples discurso econômico do custo-benefício. Tal situação, pelo risco conceitual de atingir a proposta da presente pesquisa, solicita significativo cuidado epistêmico na caminhada da pesquisadora, para que possa atender aos fundamentos de uma IPES. (Participante do grupo D)

⁷ Os comentários estão transcritos *ipsis litteris*.

Antevejo que, além do hibridismo explicitado na alínea a, o formato tenderá à unicidade, sem divisão. (Participante do grupo E)

A EaD certamente crescerá muito nos próximos anos. É uma tendência contemporânea, entretanto, acredito que não substituirá a educação presencial. (Participante do grupo E)

Avalio que há uma tendência de integração da Educação a Distância na educação brasileira, especialmente nos níveis de ensino de graduação e pós-graduação. Entretanto, devido tanto às resistências ideológicas e limitações da capacidade institucional e administrativa (organizacional), ainda será necessário mais do que 10 anos para que essa realidade tenha impactos qualitativos significativos na educação do nosso país. (Participante do grupo E)

A EaD será uma importante modalidade de ensino e, em muitos aspectos, complementar à modalidade presencial. Exatamente por isso, deve se expandir fortemente nos próximos anos. (Participante do grupo A)

A ideia de que a expansão da EaD ocorrerá, mas se estabilizará em uma situação de equilíbrio na oferta de vagas entre EaD e presencial, do que resultará a continuidade de formatos específicos, separados, para cada modalidade, é a proposição com maior concordância geral, alcançando 3,7 na média geral.

Contrariando a literatura (MILL, 2013a, 2013b; PETERS, 2006), observa-se que a adoção da forma híbrida ou semipresencial, na opinião média total dos participantes da pesquisa, é considerada pouco relevante (concordância limitada de 2,6).

Entre os grupos funcionais pesquisados, destaca-se a maior adesão dos coordenadores de curso a esta situação de “estabilização separada” dos formatos EaD e presencial (concordância 4 em 5); destaca-se, também, a visão, hegemônica entre os diretores de unidades (índice de concordância de 4 em 5), de que “o ensino presencial será largamente substituído, ainda que de forma gradual”.

A perspectiva deste trabalho fundamenta-se conceitualmente no modelo que Peters (2012) designa como pós-industrial, que estimula o emprego de metodologias ativas de aprendizagem⁸, tecnologicamente estendidas, ou seja, um modelo que se estruture com base em formas participativas, interativas e sensíveis às individualidades dos alunos, formas que utilizem amplamente, com larga autonomia, os modernos recursos tecnológicos existentes para ampliar a

⁸ Metodologias de ensino-aprendizagem que estimulam alunos ativos em experiências de aprendizagem significativa.

comunicação interativa, as atividades coletivas e o acesso ao universo de conhecimentos e informações do mundo virtual. Um modelo que supere a noção abstrata e restrita de produtividade para entender que a educação necessita apresentar resultados à sociedade, e não apenas ao mercado. Esse movimento vai no mesmo sentido do que Mill, Ribeiro e Oliveira (2014) chamam de “formação híbrida”, uma associação orgânica entre o presencial e o virtual na educação.

A ideia de uma “estabilização separada” das modalidades EaD e presencial esbarra nos dados apresentados e na consideração teórica de que a sociedade está sendo redefinida pela mudança de sua base tecnológica, em um processo reestruturante amplo e profundo, do qual atualmente não enxergamos um horizonte de estabilização. Tudo indica que a EaD seguirá crescendo sobre a modalidade presencial, conforme cresçam os recursos tecnológicos disponíveis. A própria modalidade presencial passará a integrar cada vez mais tecnologia entre seus recursos pedagógicos. Crescimento da EaD sobre o presencial e hibridismo são tendências assentadas na literatura.

Essas distinções entre as percepções do grupo de gestores e docentes e o posicionamento conceitual e analítico do trabalho sinalizam a necessidade de que a estratégia de institucionalização da EaD envolva um processo de informação e discussão reflexiva no âmbito da gestão institucional, técnica e acadêmica da UFBA, para a construção de alinhamento nessa perspectiva decisiva.

O quanto e em qual tempo será possível a uma instituição educacional como a UFBA caminhar nesta direção, didaticamente desejável, de integração da gestão das modalidades, dependerá de fatores regulatórios, institucionais, culturais e financeiros, e também internos, como, aliás, a trajetória da UFBA demonstra.

A Questão 10, apresentada na Tabela 26, remete a um posicionamento chave na estratégia pedagógica em EaD: o quanto o curso, pelo seu conceito e pelas suas condições efetivas, possibilita ao docente, responsável pela aprendizagem dos alunos, o tempo e as condições de trabalho necessários para adaptar, modificar ou criar conteúdos e atividades em resposta a especificidades de seus alunos e do contexto do tema, inclusive regional e local.

Tabela 26:

Grau de flexibilidade no projeto pedagógico das disciplinas

Questão 10: Os modelos de cursos/disciplina EaD para a graduação devem ter qual prioridade, do ponto de vista da possibilidade de aperfeiçoamento dos conteúdos e atividades no decorrer da execução dos cursos/disciplinas em EaD?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
10 A: Disciplinas projetadas com abertura para que o docente local (professor formador), responsável pela interação com os alunos, possa alterar, contextualizar e personalizar conteúdos e atividades do processo de ensino, facilitando e tornando significativa a aprendizagem.	4,2	4,0	4,5	4,3	3,7	4,4
10 B: Disciplinas baseadas em estruturas de conteúdos e atividades pré-definidas na fase de preparação, padronizadas, sem possibilidade de alteração de conteúdos e atividades durante a execução do curso, que favorecem a disseminação dos conteúdos e atividades para grandes volumes de estudantes, democratizando o acesso ao conhecimento.	2,2	2,8	1,8	1,3	2,3	2,4

Fonte: elaborada pela autora

Destaque-se a ampla concordância, em todos os grupos (ICT de 4,2, com desvio padrão de 0,7), com a proposição aberta à flexibilidade, ou seja, a graus baixos de rigidez na pré-estruturação dos cursos, que incentivem o aumento das responsabilidades do docente mediador, responsável direto pelo aluno em formação. Os graus de concordâncias elevados são convergentes também com a reflexão de Peters (2006, p. 65) sobre a flexibilidade, no sentido aqui indicado:

[..] a didática do ensino a distância consistiria naquelas estratégias e técnicas com que é possível estabelecer a distância transacional de acordo com as exigências de cada uma das situações educativas e de aprendizagem.

Dos comentários livres, destacamos as seguintes contribuições:

Qualquer "padronização" não me parece adequado. A coerência com o Projeto Político Pedagógico do curso e a boa qualidade de formação dos docentes articuladas a avaliações continuadas são suficientes para a democratização do acesso com qualidade. Acrescento que, em

meu entendimento, cursos e disciplinas são muito distintos entre si para serem avaliados juntos. (Participante do grupo E)

Os modelos de cursos/disciplinas devem ser definidos considerando a formação desejada, a área da formação e o aprofundamento necessário para cada situação, por isso ambas as condições acima podem ser utilizadas em diferentes situações. (Participante do grupo A)

No que diz respeito as abordagens teórico-metodológicas da EaD para a área de graduação é necessário que os programas de formação de professores (especialmente o ensino superior) avance na qualificação de um perfil de docente inovador capaz, portanto, de projetar novas metodologias de ensino e ser capaz de contextualizar e personalizar conteúdos e atividades que atendam a cada contexto de aprendizagem. Mas a atual realidade da formação de professores no Brasil não indica avanços significativos nesse sentido. (Participante do grupo B).

Portanto, tanto nas respostas objetivas quanto nos comentários livres, manifesta-se uma ampla convergência entre os participantes, que rejeitam as estruturas e formatos de conteúdos e atividades rigidamente pré-definidos. A problemática de fundo reflete a presença de padrões da produção industrial de massa, como aponta Peters (2006), que estabelecem controle centralizado do processo técnico e social da produção e, com isso, retiram responsabilidades da força de trabalho na ponta do processo produtivo. Na EaD, isso significa “robotizar” os docentes mediadores, retirando-lhes autonomia didática, e, daí, limitando as possibilidades de alteração ou reinvenção local de conteúdos e atividades.

Deve ainda ser destacado, porém, que a gestão superior, entre todos os grupos, foi o que manifestou maior concordância, ainda que limitada (2,8), com a proposição que elimina a possibilidade de alteração/recriação de conteúdos e atividades durante a execução do curso. A padronização de conteúdos e atividades é a chave que permite atender grandes quantidades de alunos. Parece haver, portanto, nesse grupo, uma inclinação a uma visão mais quantitativa, de disseminação de conteúdos explícitos, do que de formação.

Essa questão da flexibilidade é crucial para a educação de formação, que não visa apenas transmitir competências práticas, codificáveis, mas desenvolver competências analíticas, críticas e argumentativas indispensáveis na sociedade do conhecimento, em todas as áreas. Ao mesmo tempo, é muito importante considerar as possibilidades, dadas pela tecnologia, de disponibilizar

amplamente, a toda a sociedade, os conhecimentos explícitos codificados, a herança científica existente.

A Questão 11, expressa na Tabela 27, recoloca o dilema prático entre dar ênfase ao material pedagógico ou à relação numérica entre tutores e alunos, como condição da qualidade da formação.

Tabela 27:

Relevância da interatividade tutor x aluno nos cursos EAD

Questão 11: Os modelos de cursos/disciplinas EaD para a graduação devem ter qual prioridade, do ponto de vista dos serviços de tutoria?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
11 A: Os cursos em EaD devem ser preparados com material pedagógico e exercícios virtuais de alta qualidade, de modo a incentivar o auto estudo do estudante e reduzir/eliminar a necessidade de apoio tutorial, o que favorece atender, a baixo custo, grandes volumes de estudantes.	2,6	2,8	2,8	2,7	3,3	2,1
11 B: Os cursos em EaD sempre devem ser planejados com serviços de tutoria virtual ativos, na proporção máxima de 50 alunos por tutor, de modo equivalente a uma turma presencial.	3,8	3,4	4,3	4,7	2,3	4,0

Fonte: elaborada pela autora

O ICT (índice de concordância total) é de 3,8 na proposição 11B, indicando a prioridade atribuída à interatividade. Essa prioridade é invertida no grupo das chefias de departamento, que apresentou o menor índice de concordância (2,3) na proposição tutorial-interativa (11B), e, por outro lado, atribuiu 3,3, o maior índice de concordância entre os grupos, na proposição de priorizar a qualidade do material pedagógico em detrimento do apoio tutorial (11A).

Para Mill, Brito e Almeida (2006, p. 22), “[..] o processo de trabalho na educação a distância estabelece novos tempos e espaços para os trabalhadores da educação”, ressaltando a importância da interatividade:

...o Tutor virtual, é o responsável pelo acompanhamento pedagógico de um grupo de alunos e, ou, de um grupo de tutores presenciais, por meio de tecnologias virtuais. Este trabalhador é especialista na área de conhecimento da disciplina em que trabalha e está subordinado, em todos os sentidos, ao coordenador desta disciplina. Etimologicamente, ele é a imagem mais próxima do professor da educação tradicional.

Nos comentários livres dos participantes da pesquisa, destacamos as seguintes contribuições:

Pensar no papel estratégico do formador com ênfase na ação dos tutores ainda exige muito investimento no Brasil para que a EaD possa, efetivamente, vir a assumir destaque no processo educacional nacional. Mesmo que seja possível avançar em designer educacionais inovadores e dinâmicos que estimulem o auto estudo, isso não significa eliminar a fundamental presença da figura do apoio tutorial. O tutor tem se revelado em diversas experiências, especialmente nos cursos EaD da UFBA, um recurso estratégico central para garantir ao estudante orientações e estímulo para seguir na formação. Quanto a proporção de alunos por tutor, é necessário investir em estudos que orientem esse número ótimo (se 25, 40, 50 ou mais) com base em experiências concretas. Mas os cursos que tivemos oportunidade de coordenar até o presente momento revelam que quanto maior o número de alunos por tutor, maior tem sido a dificuldade de dar o acompanhamento individual e coletivo necessário. Há um risco de precarização das relações de trabalho do tutor que o obrigará a assumir várias turmas e outros trabalhos o que terá reflexos negativos no exercício das suas funções docentes. (Participante do grupo E)

A proporção aluno x tutor depende da natureza da disciplina e do curso. (Participante do grupo D)

Na minha opinião, a tutoria é um dos pilares da modalidade EaD. (Participante do grupo E)

As contribuições livres dos participantes da pesquisa qualificam o ICT de 3,8 sobre essa questão e permitem concluir esse tópico indicando ampla concordância dos gestores e docentes em tratar com prioridade o papel do tutor, para que se assegure a eficácia pedagógica como condição para atender ao princípio da interatividade e do diálogo entre docentes e discentes.

Nesse sentido, existe plena convergência entre os princípios institucional (Autonomia Institucional) e pedagógicos (Diálogo e Estrutura), assumidos neste trabalho como categorias conceituais e variáveis de análise, e as percepções gerais do grupo de gestores e docentes pesquisados.

6.2.2. Dimensão Regulatória

A análise desse bloco de questões na dimensão **(Regulatória)** envolveu submeter aos respondentes questões relacionadas aos marcos regulatórios da EaD no Brasil e ao programa UAB, à luz das categorias de análise que compuseram a pesquisa (**Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional**).

A Questão 12, constante na Tabela 28, trata diretamente do que discutimos como um dos efeitos regulatórios negativos da UAB, o estímulo à formação de uma estrutura dupla para a gestão educacional, uma dedicada à EaD e outra ao ensino presencial. A estrutura de gestão acadêmica e administrativa, na área pública, dirigida historicamente nas IPES pelos docentes, tem inventado modos de gestão democrática, republicana e autônoma, que têm apresentado resultados importantes para a sociedade. Essa mesma estrutura, ao longo do tempo, já assimilou várias inovações tecnológicas importantes (a escrita, a impressão, a radiodifusão, a TV) e deve ser apoiada tecnicamente para fazer a transição para a cultura digital de forma equilibrada e endógena, preservando sua liderança pedagógica também sobre os processos da EaD.

Tabela 28:
Modelos de organização interna das IES para a EaD

Questão 12: Como a universidade deve se organizar internamente para a gestão do desenvolvimento e operacionalização de cursos/disciplinas EaD?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
12 A: Como são modalidades muito distintas, deve ser criada uma estrutura de gestão acadêmico-administrativa específica para EaD, paralela às estruturas de gestão dedicadas ao ensino presencial. Por exemplo, se tivermos um mesmo curso de graduação nas 2 modalidades, deve haver 2 colegiados e 2 coordenadores de curso distintos.	3,0	3,4	2,5	2,7	2,0	3,4
12 B: Tudo é educação, independente da modalidade, então a gestão acadêmico-administrativa da EaD deve ser progressivamente absorvida pelas atuais estruturas acadêmicas e administrativas dedicadas atualmente ao ensino presencial na UFBA	2,8	2,8	4,0	3,0	1,0	2,9
12 C: É necessário um modelo organizacional misto, no qual os aspectos pedagógicos e administrativos sejam de responsabilidade das estruturas atualmente dedicadas ao ensino presencial e as funções de suporte técnico especializado (plataformas virtuais, mídiatização de conteúdos e capacitação técnica de docentes e gestores) sejam desempenhadas por uma estrutura técnica especializada em plataformas virtuais, metodologias de desenvolvimento de cursos em EaD e mídiatização de objetos de conhecimento.	4,0	3,8	3,8	4,7	4,0	4,0

Fonte: elaborada pela autora

A proposição (12C) do arranjo organizacional misto (suporte técnico em EAD + liderança pedagógica dos órgãos acadêmicos) recebeu o índice de concordância mais alto (4,0), seguida (com IC=3,0) pela proposição 12A, onde a gestão é apartada: uma gestão da EaD e outra do presencial. O desvio-padrão na proposição 12A é relativamente elevado (1,5), indicando discrepâncias internas relevantes entre os respondentes. Finalmente, com ICG de 2,8 em 5 (e desvio-padrão baixo, de 1,1), a proposição 12B também representa certo grau,

limitado, de adesão a um modelo que integra totalmente a gestão da EaD e do presencial em um mesmo centro de decisão.

A aceitação de estruturas de gestão da EaD, formal ou informalmente apartadas das instâncias de gestão acadêmica e administrativa da IPES, com IC de 3,0, certamente dialoga com a instalação do duplo arranjo na gestão da EaD, que analisamos na seção sobre a trajetória da UFBA e da UAB.

Mas a pesquisa revela, predominantemente, a concordância com a ideia de um modelo misto (4,0) e a presença de uma visão mais integradora no grupo pesquisado, que seguramente responde pela realização, em 2013/2015, do ajuste institucional interno na UFBA. Podemos interpretar que os resultados práticos e institucionais positivos, do ajuste interno pelo modelo misto, também analisado nas ações da SEAD, contribuem para fortalecer a visão mais integradora entre as modalidades educacionais. O ensino presencial será prejudicado se gerido apartado da gestão do ensino EaD, que também será prejudicado nessa condição. Nos processos reais, as modalidades estão se combinando de novas e diversas formas, provocadas especialmente por ondas tecnológicas sucessivas e em alguns casos disruptivas. É uma questão pedagogicamente essencial. Gestores e professores necessitam desenvolver as competências e habilidades para lidar com a mutação tecnológica em curso. É um degrau alto, mas que faz parte da mesma escada pela qual as instituições de ensino vêm se adaptando às novidades tecnológicas ao longo da história. A passividade, diante desses processos de mudança dotados de grande força exógena, retira Autonomia Institucional da IPES, o que também tem consequências indiretas sobre a autonomia e estabilidade dos docentes, portanto sobre as dimensões de interatividade (Diálogo) e flexibilidade (Estrutura).

Observando, na própria experiência da UFBA, o efeito negativo do *modus operandi* do sistema UAB entre 2006 e 2013, de um lado, e a iniciativa da UFBA em 2013/2015, de outro, percebe-se que esse efeito negativo será maior ou menor a depender do grau de passividade com que a IPES enfrente esse desafio, o que torna ainda mais importante mobilizar e qualificar os seus gestores e professores, inserindo essa necessidade como importante requisito para a institucionalização de uma estratégia pedagogicamente avançada em EAD.

O modelo organizacional em implantação na UFBA, compatível com os conceitos teóricos adotados e com o contexto atual da tecnologia e da educação no Brasil, expressa um arranjo no qual os aspectos pedagógicos são de responsabilidade (com capacitações) dos órgãos de gestão acadêmica, e as funções de suporte técnico são desempenhadas por um órgão técnico, especializado em plataformas virtuais, metodologias de desenvolvimento de cursos em EaD e mídiatização de objetos de conhecimento.

Essa concepção é particularmente convergente com a contribuição de Peters (2006), que analisa a EaD na história e discute alternativas de modelagem e de institucionalização de modelos eficazes de Educação a Distância, alternativas voltadas para explorar o potencial da tecnologia em ampliar os resultados pedagógicos do processo de ensino-aprendizagem. Peters (2012) propõe a flexibilização das formas do ensino superior, como estratégia para a universidade se adaptar às necessidades imperativas do contexto atual:

O foco está em que as universidades têm que adaptar o seu ensino aos novos requisitos da vida em uma sociedade do conhecimento pós-industrial, pós-moderna. Essa nova forma de atuação pede formas de ensinar que sejam altamente flexíveis (...). A educação superior deve se tornar mais flexível se as universidades quiserem sobreviver (PETERS, 2012, p. 236).

Registremos ainda que, entre os respondentes, alguns comentários livres caracterizaram a dupla estrutura como uma etapa provisória para uma integração progressiva:

Penso que as duas modalidades devem coexistir e ser administradas da mesma forma, guardando as especificidades de cada uma. No entanto, no primeiro momento, devem ser duas estruturas diferentes a se integrar gradualmente, na medida em que a experiência acumulada assim permitir. (Participante do grupo A)

Estamos em um processo de desenvolvimento de uma nova cultura de ensino aprendizagem, acredito que em um momento iniciando necessárias estruturas apartadas, mas que em um momento posterior podemos evoluir para um modelo misto a depender da experiência de cada IES. (Participante do grupo E)

Cursos presenciais e EaD com uma mesma titulação lidam com contextos socioculturais e especificidades distintas. Acredito que a estrutura universitária mista é a mais adequada para lidar com isso. (Participante do grupo E)

A proposição c) é o que toda IFES, que ofereça cursos nas duas modalidades, necessita alcançar para a consolidação da EaD. Porém, no caso da UFBA, creio que é um objetivo a ser alcançado com muita

dificuldade, delongando bastante o tempo, como é a práxis da nossa universidade, que pode ser confirmado no exemplo da matrícula e/ou inscrição em disciplinas a cada semestre. Estamos no final da segunda década do século XXI e este processo ainda não está totalmente informatizado. (Participante do grupo E)

Assim contextualizado, é possível indicar que é dominante, entre o conjunto de gestores e docentes pesquisados, a visão de um modelo misto, no sentido de que as funções acadêmicas e pedagógicas são de responsabilidade dos órgãos acadêmicos, que recebem suporte técnico especializado em EaD da SEAD e do NEAD/STI.

De modo geral, os resultados da Questão 13, ainda relacionada a esse assunto (Tabela 29) alocam as responsabilidades de modo adequado ao modelo defendido neste trabalho e em implementação na UFBA, o modelo misto. Receberam os menores índices de concordância (2,4 e 3,4) exatamente as duas proposições que, no modelo misto (suporte técnico + gestão acadêmica), não são compatíveis com as funções do órgão técnico de suporte, por serem funções estreitamente relacionadas ao exercício da gestão acadêmica (planejar cursos e assistir alunos): “...Definir quais cursos e disciplinas devem ser oferecidas em EaD a cada ano” e “...Fornecer serviços de tutoria virtual aos alunos de EaD”. Se a primeira não provocou maior dúvida entre os respondentes (concordância 2,4), a segunda, por ter obtido um índice de concordância (3,4) superior ao valor médio, merece um comentário.

Tabela 29:
Sobre o perfil funcional do órgão técnico de EAD

Questão 13: Quais devem ser as funções do setor técnico especializado em EaD da universidade? (Tenha como referência a SEAD).

Proposições	Grau de Concordância - GC (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
13 A: Definir quais cursos e disciplinas devem ser oferecidas em EaD a cada ano.	2,4	2,6	1,8	2,7	3,3	2,0
13 B: Assessorar tecnicamente as estruturas de ensino, pesquisa e extensão nas questões relacionadas com a EaD.	4,6	4,8	5,0	4,7	3,3	4,9
13 C: Apoiar a execução dos cursos e disciplinas em EaD, nos aspectos pedagógicos e de gestão acadêmica.	4,6	4,6	5,0	4,0	4,3	4,9
13 D: Fornecer serviços de tutoria virtual aos alunos da EaD.	3,4	3,2	3,0	3,3	3,7	3,7
13 E: Fornecer serviços de suporte técnico (acesso e uso das plataformas virtuais) a gestores, coordenadores de curso, professores e alunos de EaD.	4,4	4,6	3,8	4,7	4,3	4,6
13 F: Capacitar sistematicamente gestores, técnicos, docentes e discentes para a utilização das tecnologias aplicadas a EaD.	4,8	4,8	5,0	5,0	4,3	4,9
13 G: Disponibilizar e assegurar a manutenção e a qualidade do desempenho das plataformas virtuais de aprendizagem.	4,5	4,6	3,8	5,0	4,3	4,6
13 H: Desenvolver a mediação dos conteúdos e objetos de conhecimento produzidos ou especificados pelos docentes da instituição.	4,3	4,0	5,0	3,7	4,3	4,4

Fonte: elaborada pela autora

Como foi discutido em Mill (2002), o trabalho docente a distância se organiza de forma coletiva e cooperativa. O trabalho nessa modalidade educacional é fragmentado e cada parte das atividades que compõem o trabalho docente virtual é atribuída a um trabalhador diferente (ou a um grupo deles). Entretanto, existe uma interdependência entre as atividades dos vários profissionais envolvidos, de forma que um pode não conseguir realizar “sua parte” do trabalho sem que o colega de trabalho faça sua parte. Obviamente, um

mesmo profissional pode realizar mais de uma parte, mas isso não muda a estrutura organizacional maior. A projeção desse coletivo de funções sobre a estrutura de gestão acadêmica torna o modelo bem mais complexo.

A questão do tutor é uma das mais complexas e disputadas na transição institucional para a cultura digital na aprendizagem. Enquanto o modelo baseado em docente-único do ensino presencial (o professor) transita para um modelo baseado em polidocência (Mill, 2002), parte da literatura (KONRATH; TAROUÇO; BEHAR, 2009) continua a falar do “professor” dentro do ambiente EaD, reinserindo, em um contexto de polidocência, atributos do docente-único do modelo presencial, mas que não existem incorporados em um único ator. Trata-se de uma transposição conceitual indevida, que confunde e rebaixa o entendimento de uma categoria essencial para a qualidade da EaD: o tutor.

O conceito de tutor esteve sempre historicamente ligado ao diálogo, à orientação pessoal, à responsabilidade pela formação do outro, desde Platão, que via no diálogo o nascimento da sabedoria, um estímulo bem conduzido para que o estudante encontre a sua própria reflexão, fazendo-o observar as insuficiências de suas respostas iniciais. (BARNIER, 2001).

Na Idade Média, os tutores eram formadores, contratados pela nobreza para educar, de modo amplo, seus filhos. (JACQUINOT-DELAUNAY, s/d).

Mais adiante, o termo abrangeu designar aquele que tutela alguém, em relação de responsabilidade legalmente estabelecida.

Para abreviar, hoje tutor indica o membro da equipe polidocente, responsável principal, e quase exclusivo, pela interação pedagógica com o aluno. A questão é que a categoria “tutor” é quase sempre usada em um contexto comunicativo que escamoteia sua moderna identidade, visualizando-a pelo contraste e como uma sombra auxiliar do antigo “professor”, sendo este conceito uma categoria inadequada para designar qualquer dos papéis que compõem a polidocência. O tutor – em parte da literatura e das normas regulatórias – é tratado, até inadvertidamente, como uma categoria já secundária, de menor valor, porque mera coadjuvante, à qual sequer se oferece um conceito capaz de distingui-la e avaliar sua relevância dentro da atividade (poli)docente em geral. Em flagrante conflito com essa visão, está cada descrição empírica da atividade do tutor – na literatura e na norma –, que insiste em exprimir na prática sua identidade absoluta com o cerne pedagógico da atividade docente.

É o tutor o responsável principal por acompanhar as atividades dos alunos, dialogar, orientar e ensinar aos alunos nos fóruns, participar das webconferências iniciadas pelos professores-coordenadores, corrigir atividades e provas, responder a dúvidas e resolver problemas diversos – esse é o tutor. Em geral, o único que tem contato sistemático com os alunos. É preciso qualificar devidamente essa função estratégica nas equipes de EaD, o que começa com o reconhecimento regulatório e corporativo de seu valor para a qualidade da aprendizagem, e que prossegue com a revisão dos quadros de carreira de pessoal, muitos dos quais presos ainda ao paradigma tecnológico anterior e à consequente divisão do trabalho. O docente-tutor é um protagonista essencial ao bom desenvolvimento de um curso EaD com densidade pedagógica, uma vez que, de sua presença e atuação, dependem a interatividade e o exercício da flexibilidade associados ao aprendizado em geral. Ao seu lado, é preciso especificar e distinguir os docentes-conteudistas, os docentes-coordenadores de disciplina, esclarecendo suas funções e diferenciações em relação ao docente-tutor, na perspectiva de um trabalho coletivo, integrado também por designers, editores e programadores na produção e oferta de EaD na graduação.

Portanto, esse ponto deve estar presente na estratégia de EaD da UFBA, pois um certo demérito da figura do tutor talvez se reflita na visão de parte do grupo respondente em relação à tutoria, entendendo-a como um serviço a ser fornecido pelo órgão de suporte técnico, o que diminui a sua relevância pedagógica (3,4 de concordância na proposição 13D).

O exercício da tutoria, pelas razões discutidas, deve, portanto, estar localizado não no órgão técnico de EaD, mas no âmago do processo gerencial e decisório dos órgãos de gestão acadêmica, pois é o serviço docente pedagogicamente mais crítico para a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. A habilitação dos atuais “professores” como verdadeiros tutores é essencial para que os processos educacionais mantenham e ampliem, no novo paradigma tecnológico, os avanços pedagógicos desenvolvidos ao longo de séculos. Há, aqui, toda uma pauta de questões específicas a resolver no plano da regulação (mudanças nos planos de carreira, na conceituação da atividade e na sua valorização pedagógica e profissional) e no plano interno (melhor compreensão da amplitude da transição que envolve a universidade,

deslocamento da iniciativa da EaD para os órgãos de gestão acadêmica, capacitação do quadro docente e fortalecimento da imagem do docente-tutor).

É interessante ainda observar que a baixa concordância total (2,4), com a proposição de que a oferta de disciplinas e cursos deveria ser decidida pelo setor técnico especializado em EaD da universidade, é uma média que reflete especialmente dois posicionamentos opostos: o apoio do grupo de chefes de departamento à proposição (3,5 em 5 de concordância), de um lado, e a recusa da proposição, de outro lado, pelo grupo dos gestores técnicos da EaD (1,8 em 5 de concordância).

Nessa diversidade de posicionamentos, típica de momentos de transição, há espaço para vários tipos de iniciativas de “mudança de cultura” que promovam reflexões e convergências, através de debates críticos e redes sociais, mas também em oficinas práticas internas e eventos com a comunidade, e mesmo com editais e prêmios.

A Questão 14, expressa na Tabela 30, trata a expansão dos cursos EaD em duas dimensões: captar externamente, ou desenvolver seus próprios cursos, e ampliar a oferta apenas na graduação (20% da carga horária), ou na graduação e na pós-graduação *lato sensu*.

Tabela 30:

Captação e Desenvolvimento de Cursos EaD e Expansão de Vagas EaD

Questão 14: Qual deve ser a estratégia principal da universidade para a expansão de sua oferta de cursos em EaD?

Proposições	Grau de Concordância - GC (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
14 A: Captar cursos desenvolvidos por outras Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES e chancelados pelo MEC, sempre considerando a adequação dos cursos, de modo a ampliar rapidamente sua oferta educacional.	3,1	3,2	2,8	3,0	2,7	3,6
14 B: Desenvolver cursos em EaD a partir da capacitação dos seus próprios professores, gestores e técnicos, de modo a assegurar a adequação dos cursos às competências dos seus professores e ao perfil social e regional dos alunos.	4,2	4,2	4,5	4,7	4,0	3,9
14 C: Ampliar a oferta apenas das disciplinas dos cursos de graduação presenciais no limite de 20% dos cursos.	2,4	2,4	2,3	3,0	2,3	2,3
14 D: Ampliar a oferta apenas nos cursos de graduação presenciais no limite de 20% e liberar a oferta para os cursos de Pós-graduação <i>lato sensu</i> .	2,3	2,4	2,0	3,0	2,3	2,1

Fonte: elaborada pela autora

Na primeira dimensão, o maior índice de concordância (4,2 em 5) foi atribuído à proposição 14B (desenvolvimento interno dos cursos), mas a proposição 14A (captação de cursos desenvolvidos em outras IPES) tem concordância significativa de 3,1.

Na segunda dimensão dessa questão, em relação ao nível de ensino de oferta do EaD, as duas proposições (14C e 14D) tiveram baixa concordância (2,4 e 2,3), indicando restrições à expansão da EaD pela ocupação dos 20% da graduação, e também à expansão combinada entre graduação e pós-graduação. Apenas os diretores de unidades, com 3 em 5, manifestaram concordância levemente significativa com as duas proposições. Talvez a consciência dos

limites de recursos disponíveis para as IPES implique na atribuição de índices de concordância abaixo da média (2,4 e 2,3 em 5).

Em relação à utilização de cursos de terceiros, a percepção dos gestores e docentes indica que essa forma de oferta tem aceitação (concordância 3,1 em 5), apesar de que, como visto na discussão da experiência da EaD, são cursos que tendem à padronização e à centralização de decisões pedagógicas, em consequência apresentando problemas para assegurar interatividade e flexibilidade.

Na grande diversidade de possibilidades didáticas da EaD para distintas situações, temas e perfis de alunos, certamente existe espaço funcional para cursos pré-formatados, com baixa interação e pouca flexibilidade. Mas esse não deve, por sólidos motivos pedagógicos, ser o padrão para cursos de formação, como a graduação.

Na realidade, está-se no limiar de novos modos de interação (simulação, inteligência artificial, fabricação digital remota) que requerem análise cuidadosa a partir da compreensão de que a formação do conhecimento, em cada sujeito, exige acesso a conteúdos formalizados do conhecimento, de um lado, mas exige também interação ensino-aprendizagem, de outro. As tecnologias atuais da EaD manejam com desenvoltura o conhecimento explícito, codificável e processável por algoritmos cada vez mais inteligentes; mas também vêm se desenvolvendo tecnologias que suportam interações sociais nas quais circulam conhecimentos tácitos, em redes formadas por humanos, máquinas e algoritmos. Novas experiências educacionais despontam a partir da inteligência artificial, dos simuladores; outras, hoje insuspeitas, certamente surgirão no horizonte.

Apesar da citada relativa aceitação, pelos gestores e docentes, de conteúdos prontos, o entendimento dominante no grupo (4,2 em 5) é de que a instituição deve desenvolver e operar seus próprios cursos, em função das especificidades de seus alunos e de seu contexto regional e local. É uma percepção convergente com a perspectiva deste trabalho: a diversidade de experiências, proporcionada por universidades com autonomia, e coordenadas regionalmente, é insuperável como estratégia de modernização, geração de inovações e fortalecimento do desenvolvimento regional. Essa diversidade coordenada, pela sua natureza flexível de rede, oferece mais alternativas para adaptar ideias e técnicas a contextos específicos e gera mais conhecimentos

oriundos das múltiplas experiências. Além disso, no plano do desenvolvimento orgânico do corpo docente da universidade, é o desenvolvimento endógeno de cursos que estabelece as mais amplas conexões e sinergias entre a pesquisa, o ensino e a extensão, que se reflete no constante aperfeiçoamento das estratégias pedagógicas dos cursos e no avanço das pesquisas nas áreas dos cursos.

Os participantes da pesquisa, ao atribuírem uma concordância superior com a proposição 14B, consideram que não basta adotar um modelo misto, com suporte técnico especializado às atividades acadêmicas e aos professores, mas entendem que, para que este modelo funcione, é preciso ampliar os programas de capacitação e instituir um clima organizacional motivador para os **professores, gestores e técnicos**. Utilizar com eficiência as tecnologias nos ambientes de aprendizagem é fundamental. Para isso, é necessário investir na implantação de uma cultura de fomento a novas práticas pedagógicas, promovendo mobilização dos atores envolvidos, pela compreensão do potencial tecnológico existente para a construção de ambientes de aprendizagem eficazes, amigáveis e acessíveis.

Nesta questão, um dos participantes da pesquisa, registrou o seguinte comentário:

Se se considera que há uma clara tendência da integração das tecnologias educacionais na educação superior, a alternativa da gestão universitária no curto prazo, é ampliar a capacidade de captação de cursos desenvolvidos por outras IES, especialmente os financiados pela UAB-CAPES, mas para o médio e longo prazo é estratégico investir no desenvolvimento de cursos próprios que reflitam as competências acadêmicas que a universidade desenvolve, em atendimento também as demandas do contexto social. Acho que ampliar a oferta de carga horária e/ou disciplinas nos cursos de graduação é outra ação importante não apenas como medida que cumpre a função de consolidar a EaD, mas talvez como medida estimuladora da inovação nos padrões de ensino que as universidades vêm preservando e que ainda estão presos em padrões tradicionais de ensino. Nesse caso, avalio que as tecnologias EaD venham a colaborar com a introdução de novas tecnologias e recursos pedagógicos. (Participante do grupo E)

Nota-se que essa questão nos remete ao que está estabelecido nesta pesquisa como o grau em que as instituições educacionais têm de autonomia para decidir suas estratégias de EaD, o que envolve decidir sobre quais cursos implementam, quantas vagas oferecem e quais as características de Estrutura e Diálogo que adotam.

Também pelo ângulo das múltiplas competências exigidas do docente-tutor, Belloni e Bévort (2009) afirmam que a formação de professores deve ir muito mais além das suas certificações profissionais, ou seja, deve atender suas necessidades oriundas das experiências cotidianas e práticas educativas de EaD.

Em relação à Questão 15, constante na Tabela 31, as três proposições representam distintos graus de responsabilidade pedagógica atribuída ao tutor. A proposição que representa o tutor como o docente-mediador, com plena responsabilidade sobre o desenvolvimento dos alunos, recebeu o maior índice de concordância (4,4 em 5), mas as duas outras proposições (que representam graus de responsabilidade menores) também tiveram índices de concordância significativos, 3,7, na hipótese de o tutor recorrer ao professor-formador para esclarecer dúvidas, e 3,2, na hipótese de o tutor repassar todas as questões de conteúdo para o professor-formador.

Tabela 31:

Níveis de responsabilidade pedagógica dos tutores

Questão 15: Para maximizar o resultado pedagógico dos cursos/disciplinas em EaD, quais devem ser as características fundamentais do Tutor?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
15 A: Ter formação ou capacitação especializada na área do curso/disciplina, que lhe dê autonomia para orientar os alunos nos conteúdos e atividades das disciplinas e para inserir atividades e conteúdos complementares sempre que necessário.	4,4	4,2	5,0	4,7	3,7	4,3
15 B: Estudar os conteúdos de cada disciplina que lhe seja alocada, para prestar orientação básica aos alunos, recorrendo ao professor-formador para esclarecer dúvidas de conteúdo.	3,7	3,6	4,5	4,7	3,3	3,1
15 C: Concentrar-se em monitorar a atividade e estimular o acesso dos estudantes e sua participação nas atividades virtuais da disciplina, repassando ao professor-formador todas as questões de conteúdo.	3,2	3,2	3,0	3,3	3,0	3,3

Fonte: elaborada pela autora

A partir das respostas, evidencia-se a percepção dominante de que o tutor deve ser um docente completo, mas também são bem aceitas as hipóteses que consideram o tutor uma espécie de docente secundário, auxiliar do professor-formador.

Pelo próprio modo como são alocadas as bolsas pela UAB (a do tutor é a única definida por uma relação quantitativa tutor-alunos), o tutor é o docente-mediador entre o aluno, os conteúdos e as atividades. Poderá variar, a depender do tamanho da turma, por exemplo, a divisão do trabalho com um outro tipo docente (são várias as taxonomias), a existência ou não de capacidade de alteração de conteúdos e atividades, etc.

Um dos participantes contribuiu com o seguinte relato:

Como avalio o papel do tutor como uma figura central para esse novo e complexo processo de formação (EaD). Considero ser fundamental que o processo seletivo priorize a formação ou capacitação especializada na área do curso/disciplina...Entretanto, a resposta a essa pergunta exigiria diferenciar os tipos de tutores que tem sido contratados pelos cursos em geral: se tutor de processo, se tutor de conteúdo, se tutor presencial, se tutor a distância. Enfim são muitas variáveis que interferem na definição assertiva das características desse profissional do futuro. Acho que a tendência é que o tutor assuma, progressivamente, o papel de mentor ou *coaching* da formação dos estudantes na modalidade EaD. (Participante do grupo E)

Este tema merece exame aprofundado das instâncias acadêmicas, recortando o exame pelo nível de ensino (graduação e pós-graduação), para estabelecer o modelo de responsabilidades pedagógicas na oferta dos cursos EaD e daí definir os perfis docentes, dentre os quais o que se entende por, e o que se pretende do, tutor.

Na perspectiva deste trabalho, em alinhamento com a percepção dominante dessa questão, o tutor deve ter plenas características de docente-formador, com capacidade de orientar os alunos nos conteúdos das disciplinas e de assumir o diálogo no processo do ensino-aprendizagem. No plano profissional, são necessárias formas de vínculo e valores de remuneração capazes de assegurar continuidade e cumulatividade do conhecimento organizacional dos tutores.

Considerando que se trata de formação, esse requisito deve ser estabelecido para todos os cursos de graduação, com métricas objetivas para a relação quantitativa tutor-alunos e para as horas de dedicação do tutor aos alunos, sendo o planejamento específico da tutoria uma atribuição do PPC do curso.

As percepções identificadas por esta questão apontam no sentido de convergência com o modelo educacional baseado em mais Diálogo, menos Estrutura e mais Autonomia Institucional; mas também revelam espaço significativo (concordâncias acima do valor médio) para concepções que limitam as funções do tutor. É necessária, então, ampla reflexão conceitual e troca de experiências para especificar e firmar as bases do modelo EaD, e para a definição e acompanhamento das métricas mínimas de qualidade aplicáveis ao modelo.

As três proposições da Questão 16, apresentada na Tabela 32, indicam, com praticamente o mesmo índice de concordância, processos reconhecidos neste trabalho, nas seções três e quatro, como consequências dos efeitos dos modos de financiamento da UAB/CAPES: ter sido o fator de estímulo que viabilizou o desenvolvimento da EaD nas IPES (4,0 em 5), ter estimulado a formação de uma estrutura de gestão da EaD nas IPES paralela às estruturas tradicionais de gestão acadêmica (3,9 em 5) e poder ter gerado riscos de continuidade nos cursos oferecidos (4,0 em 5).

Tabela 32: Impactos da UAB sobre a EaD nas IPES						
Questão 16: A participação da UFBA no programa UAB é operacionalizada através da concessão de recursos para o custeio, que não integram o orçamento da universidade, e de bolsas CAPES específicas, o que faz com que as atividades decorrentes não sejam consideradas no cálculo do esforço docente. Como você avalia os efeitos nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) desse modelo de financiamento das atividades de EaD?						
	Grau de Concordância					
Proposições	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto (D)	Coord. de Curso (E)
16 A: Viabilizou o desenvolvimento da EaD nas IPES.	4,0	3,8	4,3	4,3	3,0	4,1
16 B: Estimulou a formação de uma estrutura de gestão de EaD paralela as estruturas tradicionais de gestão acadêmico-administrativa das IPES, introduzindo uma dupla gestão acadêmico-administrativa para a atividade de ensino nas universidades.	3,9	3,2	4,8	3,7	3,7	4,0
16 C: Pode gerar riscos para os alunos, e, portanto, para as IPES, de não assegurar a continuidade dos cursos oferecidos, devido a eventuais interrupções na disponibilização dos recursos para o custeio das atividades e das bolsas pela CAPES.	4,0	3,8	5,0	3,3	4,7	3,6

Fonte: elaborada pela autora

Nas contribuições dos participantes para essa questão, ressaltamos os seguintes comentários:

Considero que o programa de EaD UAB-CAPES tem conseguido apoiar o desenvolvimento da Educação a Distância nas IES. Entretanto, essa conquista não tem se dado de forma equânime em todas as instituições pois carece do empenho pessoal da equipe técnica responsável pela coordenação interna, o que acaba por explicar as diferenças de amplitude e qualidade existentes. No caso da UFBA é visível o esforço que tem sido empreendido nos últimos anos, especialmente na gestão atual. Mas as próprias limitações gestão e governança dos recursos advindos da CAPES (que tem sido inclusive alvo de denúncias) tem prejudicado a qualidade das atividades, especialmente as que dependem de recursos humanos (incluindo nessa avaliação desde o doloroso e complexo processo seletivo que ainda não conta com uma estrutura desejável, passando pela gestão de pessoas até alcançar a qualidade do suporte de TI). Em relação a proposição (c) é urgente que a universidade enfrente o debate sobre a precarização das relações de trabalho dos docentes e tutores, assim como também os riscos da continuidade e qualidade da formação. (Participante do grupo E)

Em um primeiro momento, o sistema UAB é/foi importante para a implantação da EaD nas IPES. Porém, os próximos passos para a manutenção e/ou desenvolvimento da EaD na UFBA, passa pela destinação dos recursos financeiros disponibilizados para a UAB para a matriz orçamentária das IPES. (Participante do grupo E)

Registramos aqui a referência do respondente, de que o orçamento para o custeio dos cursos EaD, mesmo os eventuais, deveria constar na matriz orçamentária das IFES. Desse modo, seria eliminado um dos mecanismos pelos quais a UAB interfere com a gestão das IPES, restabelecendo a autonomia financeira sobre o custeio da EaD, que tem consequências na autonomia institucional e pedagógica.

O posicionamento em relação às proposições da Questão 17, evidenciado na Tabela 33, pode envolver considerações conceituais (se deve ou não haver funções pedagógicas terceirizadas na graduação das IPES) e/ou conjunturais (se há ou não carga horária interna disponível para as funções de tutoria e designer instrucional). Talvez por esta razão o índice de concordância seja positivo e praticamente o mesmo para todas as proposições (3,2 a 3,5).

Tabela 33:
Suprimento de recursos humanos para tutoria

Questão 17: A EaD modifica a estrutura de recursos humanos necessários à produção e operacionalização dos cursos, introduzindo funções pedagógicas (Tutor, Designer Instrucional...) e funções técnicas especializadas (produção de objetos multimídia...). Essas funções não são previstas no quadro de pessoal das IPES. Que fazer?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
17 A: Capacitar os professores do ensino presencial para exercer as funções de tutoria e designer instrucional, no limite de sua carga horária, uma vez que desempenham funções pedagógicas essenciais.	3,5	3,2	4,3	4,3	3,3	3,1
17 B: Contratar serviços externos para as novas funções pedagógicas (tutor e designer instrucional).	3,5	3,8	3,0	4,3	2,7	3,6
17 C: Contratar serviços externos para as novas funções técnicas especializadas (profissionais para produção multimídia).	3,2	3,8	2,8	2,7	2,3	3,7

Fonte: elaborada pela autora

Os resultados semelhantes para diferentes proposições alternativas (17A e 17B) revelam, antes de tudo, uma certa indefinição quanto ao modelo de EaD e, especialmente, quanto ao modelo de tutoria, na percepção de gestores e docentes.

Essa questão mobiliza desafios enormes. Na proposição do corpo docente, como transitar o quadro docente para a idade digital na educação? Na proposição da terceirização, como assegurar continuidade dos docentes-tutores em cursos de oferta sistemática? Nas duas proposições, como enfrentar os problemas no quadro atual de crise financeira e compromissos legados?

Os resultados podem ser interpretados, não com segurança absoluta, no sentido de que há uma posição conceitual dominante (proposição 17A) que privilegia o exercício da tutoria pelo quadro docente da UFBA, mas que, diante do quadro real dos poucos recursos disponíveis, também existe posição oposta (17B), com a mesma concordância (3,5), advogando a terceirização das atividades dos tutores em cursos superiores.

Vão nesse mesmo sentido as contribuições que colhemos dos participantes da pesquisa nessa questão:

Esse é um tema sensível a ser enfrentado pela Universidade pois envolve, como já foi ressaltado anteriormente, o papel estratégico que a educação a distância irá assumir na instituição. Se a resposta for para dar conta da parceria com a UAB-CAPES, é aceitável contratar, quando permitido pelo poder público, serviços externos, incluindo professores, tutores, designers, produtores de tecnologias, entre outros, ainda que essa terceirização legal não garanta a qualidade exigida pela instituição. Mas se a resposta for para que a universidade se prepare para assumir esse novo desafio, somente o investimento em capacitação dos seus quadros (professores e técnicos) para exercer as funções destacadas, mas antes de investir nessa ação de formação é fundamental definir como essa carga horária de dedicação a EaD será integrada no contrato de trabalho. (Participante do grupo E)

A terceirização pode ser admitida numa etapa inicial, mas não deve ser perpetuada. (Participante do grupo B)

Creio que na UFBA haja curso que possa dar suporte, mesmo que com alunos, neste caso bolsistas, atuando como suporte ao EaD sob orientação de um docente da área. (Participante do grupo C)

O modelo institucional dos polos é discutido com base na Questão 18 (Tabela 34).

Tabela 34:
Modelo institucional do polo de apoio presencial

Questão 18: Os polos de apoio presencial, definidos pelo MEC como estruturas integrantes dos cursos EaD das IPES, devem ser concebidos em qual modelo organizacional?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
18 A: Como uma extensão espacial permanente da IPES que oferta o curso, vinculada e sujeita à sua estrutura de gestão acadêmica e administrativa.	2,5	2,6	2,5	3,0	3,0	2,1
18 B: Como uma extensão espacial temporária da IPES que oferta o curso, vinculada e sujeita à sua estrutura de gestão acadêmica e administrativa.	2,8	2,6	3,3	3,0	3,3	2,3
18 C: Como uma organização com gestão própria, estabelecida entre os mantenedores e a CAPES, (coordenador do polo), que seleciona e capta os cursos em EaD disponíveis nas IPES e os disponibiliza segundo sua estratégia regional, condicionada aos procedimentos das IPES ofertantes enquanto durar o curso ofertado.	3,4	2,8	3,5	4,0	2,3	3,9

Fonte: elaborada pela autora

Dentro da perspectiva do quadro regulatório, os polos EaD constituem num local físico de encontro onde acontecem os momentos presenciais, o acompanhamento e a orientação para os estudos, as práticas laboratoriais e as avaliações presenciais. (BRASIL, 2010). O Edital SEED/MEC de 2005, de fomento ao sistema UAB, introduziu na regulação a figura dos polos de apoio presencial, que deveriam ser propostos pelos governos estaduais e municipais, associados à oferta de cursos EaD. Em 2005, o Decreto 5.622, primeira consolidação mais abrangente da regulação geral da EaD no Brasil, acolheu o conceito para exigir, em todo pedido de credenciamento em EaD, a descrição detalhada dos polos e serviços associados. Esse posicionamento regulatório vigorou, em linhas gerais, até 2017, quando o Decreto nº. 9057 estabeleceu que não seria mais necessária a autorização da CAPES para uma IPES instituir polos de apoio presencial.

Nessa questão, a proposição que recebeu a maior concordância (3,4 em 5), única superior ao ponto médio (3,0), entende que os polos devem ser constituídos

Como uma organização com gestão própria, estabelecida entre os mantenedores e a CAPES, (coordenador do polo), que seleciona e capta os cursos em EaD disponíveis nas IPES e os disponibiliza segundo sua estratégia regional, condicionada aos procedimentos das IPES ofertantes enquanto durar o curso ofertado. (Proposição 18-C)

As demais proposições receberam índices inferiores ao ponto médio (2,8 e 2,5) e referem-se aos polos como extensões (temporárias ou permanentes) das próprias IPES.

As contribuições livres colhidas são prudentes:

Esse é outro tema complexo que exigirá que as instituições públicas brasileiras envolvidas com a EaD reflitam coletivamente pois a rede de apoio territorial passa por um amplo esforço de governança e governabilidade. Por sermos um país continental e um estado também extenso os polos de apoio presencial carecem de elevados investimentos o que justifica que devem ter caráter permanente. Por tratar-se de uma infraestrutura complexa avalio que será necessário estabelecer uma articulação em rede entre as agências do governo federal, estaduais e municipais. (Participante do grupo E)

Efetivada a institucionalização da EAD, em todos os aspectos necessários para tal fim, e, conseqüentemente, com o encerramento do Sistema UAB - CAPES, as IPES trabalhariam em parceria com os poderes estaduais e municipais, através de acordos de cooperação, para oferta dos cursos. (Participante do grupo E)

De todo modo, conforme demonstrado nos posicionamentos e comentários dos gestores e docentes participantes, há uma opção clara por estruturas com gestão local própria, estabelecida entre mantenedores locais/regionais, condicionada aos procedimentos acadêmicos determinados pelas IPES.

Essa fórmula encerra dificuldades, por exemplo, quanto à organicidade local da coordenação do polo com os mantenedores, ou quanto à relação da coordenação local e da assistência à docência com a CAPES. Por outro lado, as IPES assumirem a gestão integral do polo implica novas responsabilidades e seu custeio, geralmente elevado pela logística envolvida.

Cabe uma avaliação rigorosa das experiências acontecidas para determinar passos consistentes. As reflexões deste trabalho indicam algumas

premissas: importância de haver uma instância/processo local/regional (Estado, Município e sociedade civil) que possa pesquisar, discutir, especificar e avaliar a demanda educacional da região; uma articulação das instâncias locais/regionais com as IPES para discutir e modelar uma grade de ofertas (existente e a desenvolver); uma articulação para estabelecer, na regulação, modos de financiamento que preservem a autonomia institucional e pedagógica das IPES.

Talvez deva se manter o mesmo modelo, já experimentado, de uma instância formada e mantida pela rede local/regional (Estado, Município, sociedade civil), que responde pelas instalações físicas e tecnológicas, indica o coordenador do polo e coordena os estudos para estabelecimento da demanda e negociação da oferta. Por outro lado, as IPES que ofertem no polo devem ter prerrogativas de contratar e gerir o assistente à docência do polo e o tutor presencial do curso, além de validar os recursos alocados pelos mantenedores em atendimento aos requisitos de cada curso.

A Questão 19, presente na Tabela 35, é avaliada em três conjuntos de proposições: em relação à rigidez da regulação; em relação ao tratamento da atividade presencial; em relação aos polos presenciais.

Tabela 35:

Normas de credenciamento institucional e autorização de cursos

Questão 19: Como você avalia o conjunto de normas que atualmente regulam o grau de autonomia concedido pelo MEC às IES (públicas e privadas) no que se refere ao credenciamento para oferta de EaD e criação de cursos e polos de apoio presenciais?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
19 A: Uma Instituição de Ensino Superior - IES (pública ou privada) poderá ser credenciada para oferta de cursos de graduação em EaD ainda que não seja credenciada para oferta de cursos presenciais.	2,0	1,8	1,5	3,0	2,7	1,7

19 B: As Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais), ainda não credenciadas para EaD, devem automaticamente ser liberadas para ofertar cursos de graduação em EaD pelo período de 5 anos.	2,8	3,6	3,0	1,7	4,0	2,0
19 C: As Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais), ainda não credenciadas para EaD, não devem ser automaticamente liberadas para ofertar cursos de graduação em EaD.	3,0	2,8	3,5	4,3	2,3	2,7
19 D: As Instituições de Ensino Superior privadas devem depender de credenciamento específico pelo MEC para oferta de cursos de graduação em EaD.	4,0	4,2	5,0	3,0	3,7	3,7
19 E: As Universidades e Centros Universitários (IES detentoras da prerrogativa de autonomia) devem poder criar cursos de graduação em EaD por ato próprio, independente de autorização do MEC.	2,6	1,6	3,0	3,3	3,3	2,6
19 F: As faculdades (IES não detentoras da prerrogativa de autonomia) devem depender de autorização do MEC para criar cursos de graduação em EaD.	4,2	4,2	4,5	3,0	4,3	4,6
19 G: As atividades presenciais (tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e defesa de trabalhos) dos cursos de graduação em EaD devem poder ser realizadas, além de na sede da Instituição de Ensino Superior e nos Polos de Apoio Presencial, em ambiente profissional.	3,6	3,0	4,5	3,3	3,7	3,6
19 H: As IES devem poder criar cursos de graduação em EaD sem previsão de atividades presenciais, condicionada à autorização prévia pelo MEC após avaliação <i>in loco</i> pelo MEC.	2,2	1,8	2,3	1,7	3,0	2,3
19 I: O credenciamento de uma IES para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> deve credenciar automaticamente a IES para oferecer cursos de graduação em EaD.	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
19 J: As IES credenciadas para a oferta de cursos de graduação em EaD podem criar polos EaD por ato próprio, independente de autorização do MEC.	2,7	3,2	3,3	3,0	3,3	1,7
19 K: As IPES devem poder criar Polos de Apoio Presencial em quantidade estabelecida no PDI, desde que assegurados acordos prévios com os respectivos órgãos mantenedores.	4,0	3,6	4,5	4,3	4,0	4,0

Fonte: elaborada pela autora

De modo geral, os gestores e docentes manifestaram clara inclinação (19C, 19D e 19F com concordâncias 4,0 ou superior) por uma regulação com restrições, nas áreas pública e privada, para o credenciamento institucional para a EaD. Mesmo a autonomia, já consagrada na regulação, que permite às universidades e centros universitários criar cursos EaD por ato próprio (19E), teve apenas 2,6 de concordância na escala de 1 a 5.

Nas questões que tratam dos polos presenciais (19J e 19K), manifesta-se uma certa contradição: enquanto atribuem apenas 2,7 de concordância com a criação de polos por ato próprio pelas IPES, os gestores e docentes respondentes atribuem 4,0 de concordância com a criação de polos por ato próprio da IPES, desde que na quantidade prevista no PDI e com fonte de manutenção assegurada. Talvez o receio com a liberalidade na criação de polos explique a diferença de concordância entre as proposições.

Finalmente, em relação às atividades presenciais, dogma da regulação até pouco tempo atrás, dois aspectos foram investigados: o uso de espaços profissionais e a admissão de cursos sem atividades presenciais.

É importante reconhecer no ambiente profissional um possível espaço de formação, onde podem transcorrer atividades presenciais de um curso EaD; mas é necessário estabelecer os limites necessários para que essa ampliação para um espaço não acadêmico ocorra de forma integrada aos objetivos da formação. A proposição do espaço profissional (19G) é bem vista no grupo de gestores e docentes, com índice 3,6 de concordância (onde 3 é um valor intermediário e 5 o valor máximo de concordância).

Não encontra respaldo no grupo pesquisado, todavia, a proposição 19H, que prega a possibilidade de criar cursos EaD sem previsão de atividades presenciais, obtendo apenas 2,2 de concordância.

As respostas à Questão 20, em evidência na Tabela 36, revelam que, mesmo associando a expansão da EaD ao argumento da democratização, existe muito pouca concordância (1,9) com a proposição (20A) de que não se deve estabelecer um número máximo de alunos por tutor nos cursos de graduação. A proposição 20C (2,7) vai no mesmo sentido.

Tabela 36:

Estabelecimento de métrica para a relação tutor x alunos

Questão 20: O instrumento de avaliação para autorização dos cursos de graduação (presencial e EaD) define como critério central o Conceito do Curso (CC), que por sua vez determina o Índice Geral de Cursos da instituição (IGC), o qual influi decisivamente nos processos de credenciamento institucional e autorização e avaliação dos cursos EaD. O CC resulta da atribuição de pesos para a organização didático-pedagógica (peso 40 e 24 indicadores), o corpo docente e tutorial (peso 20 e quinze indicadores) e infraestrutura (peso 40 e dezesseis indicadores) Na medida em que as principais normas de regulação da EaD sustentam formalmente a relevância essencial da qualidade do trabalho docente e da interação entre estudantes e tutores, como você avalia as características do instrumento de avaliação quanto a sua capacidade de assegurar a qualidade pedagógica dos cursos/disciplinas EaD?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
20 A: Não se deve estabelecer quantidade máxima de alunos por tutor em disciplinas EaD de graduação, pois os conteúdos podem ser acessados por milhares de alunos simultaneamente, o que é um fator de democratização do conhecimento.	1,9	1,4	1,3	1,7	2,0	2,7
20 B: O estabelecimento de uma métrica objetiva para estabelecer limites à quantidade máxima de alunos por tutor é uma condição, não exclusiva, mas central, para assegurar adequada interatividade entre os alunos e o curso EaD.	4,2	4,2	4,5	2,7	4,3	4,6
20 C: Na medida em que a LDB (Art. 25) estabelece que deve ser estabelecido “parâmetro [...] para alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor”, é dispensável o estabelecimento de uma métrica objetiva para a quantidade máxima de alunos sob responsabilidade de cada tutor nos cursos EaD.	2,7	1,4	3,8	4,0	2,7	2,4
20 D: A quantidade máxima de alunos por tutor deve ser similar à quantidade máxima usual de alunos por sala em cursos de graduação, de cerca de 50 alunos.	2,9	3,0	2,5	4,0	2,0	2,9

Fonte: elaborada pela autora

O posicionamento do grupo é claro quando atribui 4,2 de concordância com o estabelecimento de uma métrica tutor-alunos, que neste trabalho é sustentada como indispensável para que seja possível qualquer forma de interatividade efetiva (20B).

Mas revela apenas 2,9, uma concordância limitada, com uma métrica de 50 alunos de graduação por tutor (20D), com elevado desvio-padrão, o que indica dispersão nas posições dos respondentes.

Uma métrica parece indispensável para que se possa sequer pensar em estratégias pedagógicas de interatividade, mas também é preciso especial atenção ao potencial de inovação em recursos metodológicos e tecnológicos que auxiliem – em jogos, por exemplo – a criar um ambiente de alta interatividade em grandes grupos de alunos. Ao mesmo tempo, esse investimento em inovação só será atraente na medida em que métricas objetivas, válidas para todos, aumentem o prêmio do mercado para os inovadores.

Um conjunto de proposições relacionadas à atuação da UAB e seus impactos nas IPES é analisado com base na Questão 21 (Tabela 37).

Tabela 37:

Impacto da UAB, Autonomia das IPES e Métrica para interatividade

Questão 21: O programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) proporcionou recursos, especialmente sob a forma de bolsas para as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) desenvolverem e disponibilizarem cursos EaD especificados e supervisionados pelo MEC. As bolsas para as funções de Professor, na UFBA, são atribuídas por indicação do colegiado do Curso na modalidade EaD, entre professores da UFBA; na impossibilidade do professor UFBA assumir a disciplina, será realizado um processo de seleção e certificação de professores externos aprovados no colegiado do curso; e as bolsas de Tutor são definidas por processo seletivo realizado pelo colegiado do Curso na modalidade EaD, baseado em edital de ampla circulação, elaborado em articulação do colegiado do curso com a Coordenação da UAB na UFBA. Nesse contexto, como você avalia as possíveis implicações, para a universidade, das regras da UAB citadas nas proposições abaixo?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
21 A: Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos pelo MEC, constitui uma contribuição ao desenvolvimento da EaD nas IPES.	3,6	3,6	3,8	4,0	1,3	4,3
21 B: Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos	3,0	2,6	3,0	4,7	2,0	3,0

pele MEC, constitui uma contribuição à autonomia acadêmica e administrativa das IPES.						
21 C: Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos pelo MEC, constitui uma contribuição ao desenvolvimento da EaD nas IPES mas, ao mesmo tempo, uma limitação à autonomia acadêmica e administrativa das IPES.	3,5	3,8	4,8	3,0	2,7	3,1
21 D: É uma das condições, a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, indispensáveis para assegurar interatividade e mediação adequadas entre alunos e tutores.	3,2	3,6	4,0	3,3	1,3	3,1
21 E: Não se justifica a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, à medida em que a experiência dos cursos presenciais demonstra que salas com 45 a 50 alunos são adequadas, do ponto de vista pedagógico, para assegurar interatividade e mediação adequadas entre alunos e professor, o que deveria servir de parâmetro para as turmas de disciplinas em EaD.	2,0	2,6	2,0	1,3	1,3	2,3
21 F: Não se justifica a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, na medida em que deve ser livre a determinação, pelas instituições de ensino, da quantidade de alunos por tutor.	2,7	2,4	3,8	3,0	2,0	2,4

Fonte: elaborada pela autora

As três primeiras proposições tratam da relação da UAB com o desenvolvimento da EaD nas IPES. No sentido geral, para o conjunto de gestores e docentes pesquisados, a existência de um efeito positivo da UAB no desenvolvimento da oferta de EaD nas IPES recebe concordância 3,6 do grupo (proposição 21A).

A proposição 21C recebeu concordância 3,5, postulando que a atuação da UAB reduziu a autonomia das IPES, enquanto a proposição 21B, que postula

que a ação da UAB aumentou a autonomia das IPES, recebeu o índice médio de concordância 3,0.

As proposições 21D, 21E e 21F tratam da métrica, estabelecida pela UAB, de um tutor para 18 alunos (1/18).

A proposição com maior grau de concordância (3,2) é a 21D, que considera essa métrica 1/18 indispensável, em cursos de graduação em EaD, para assegurar interatividade e flexibilidade. A proposição 21E questiona a métrica 1/18, para propor a métrica 1/45, recebendo concordância de apenas 2,0 no grupo; e a proposição 21F não apoia nenhuma métrica, tendo 2,7 de concordância.

Apesar da tendência principal de esses números manifestarem convergência com o fundamento teórico e analítico deste trabalho – a UAB estimulou o desenvolvimento da EaD nas IPES, mas limitou aspectos de sua autonomia acadêmica e financeira –, convém ter atenção aos sinais de percepções distintas que circulam no grupo de gestores e docentes, como o grau de concordância 3,0 que foi concedido à ideia de que a UAB aumentou a autonomia das IPES, ou como a defesa da métrica zero, com grau 2,7.

Mais uma vez, a partir dos resultados da Tabela 37, o exame das percepções de gestores e docentes revela convergência em geral com as premissas deste trabalho, mas também assinala a existência de posicionamentos que, embora recebendo menores graus de concordância, são relevantes, apesar de antagônicos com o posicionamento dominante. Cabe examinar esses temas onde esse tipo de diversidade se manifesta de modo mais agudo, tanto para orientar a ação prudente da gestão da EaD no encaminhamento de medidas regulatórias internas, quanto para gerar focos para o programa de mobilização e qualificação de gestores e docentes, que deve integrar os requisitos estratégicos para institucionalização da EaD.

A Questão 22, sob análise na Tabela 38, trata do trabalho e remuneração do tutor. As duas primeiras proposições a ela relacionadas (22A e 22B) referem-se ao valor atribuído pela UAB à bolsa do tutor. Houve concordância elevada, de 3,9, de que o valor baixo de sua bolsa não se justifica diante do valor pedagógico de sua função. Complementada por uma concordância bem baixa, de 1,9, com a ideia de que o tutor realiza uma função secundária na EaD.

Tabela 38:
Remuneração e natureza docente do trabalho do tutor

Questão 22: A Tutoria é uma função diretamente ligada à interatividade entre alunos e cursos EaD. Os Referenciais de Qualidade do MEC (vigentes até 2010, sem força legal) afirmavam que “um dos pilares para garantir a qualidade de um curso EaD é a interatividade entre professores, tutores e estudantes”, que “os tutores desempenham papel fundamental para a aprendizagem,” que o PPP do curso deve “quantificar as relações entre [...] tutores e alunos para atendimento aos estudantes” e que o projeto do curso deve “prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das causas de perda de qualidade no processo educacional, e uma das principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância”. Como você avalia as características que a Tutoria deve apresentar nos cursos EaD, citadas em cada uma das alternativas?

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
22 A: O Tutor realiza uma atividade de elevada importância no contexto da EaD/UAB, não sendo justificado que a bolsa para tutores tenha um valor menor que 60% do valor da bolsa concedida ao Professor Formador, que não é o principal agente da interação com os alunos.	3,9	3,6	4,5	3,0	3,7	4,3
22 B: O Tutor realiza uma atividade secundária em relação ao processo de ensino-aprendizagem em EaD, o que justifica ser a bolsa de menor valor entre todas as funções previstas para os cursos EaD da UAB.	1,9	2,4	1,0	3,0	2,0	1,6
22 C: Na medida em que a UAB/CAPEs/MEC atribui ao Tutor EaD a função de “mediador do processo pedagógico”, “esclarecendo dúvidas dos alunos {...} de acordo com o projeto pedagógico”, “promovendo espaços de construção coletiva de conhecimento”, “selecionando material de apoio e sustentação teórica aos conteúdos” e “participando dos processos avaliativos de ensino-aprendizagem”, resulta indiscutível que o Tutor realiza trabalho típico de docentes, não devendo ser visto como uma categoria funcional distinta.	3,5	3,0	4,5	2,3	3,7	3,6
22 D: Apesar das funções atribuídas ao Tutor pela regulação do MEC, as suas atividades não têm relevância pedagógica similar a de um professor do ensino presencial, devendo constituir categoria não docente, qualitativamente distinta da categoria funcional dos professores.	2,3	3,0	1,0	3,7	3,0	3,0

Fonte: elaborada pela autora

As proposições 22C e 22D testaram a percepção de se a atividade do tutor é tipicamente docente. A primeira obteve 3,5 de concordância no grupo, e a percepção contrária, 22D, de que o tutor deve ser tratado como uma categoria não docente, só obteve concordância 2,3.

Nesta questão, colhemos os seguintes comentários livres:

É importante segregar responsabilidades, especialmente, em cursos com linhas de pensamento distintas, nas quais o professor pode adotar uma e o tutor outra, e o aluno no meio disso. (Participante do grupo C)

O tutor de fato realiza trabalho típico da função docente, entretanto me preocupa, na escassez de docentes para a EaD, que o tutor seja visto inteiramente como docente, já que seu vínculo com a instituição não é o mesmo. (Participante do grupo E)

Com a implantação dos cargos de tutor, web designer, etc..., na estrutura de RH das IPES, as proposições elencadas acima tornam-se irrelevantes, sendo definidas dentro da autonomia das IPES. (Participante do grupo E)

Apesar da dominância do reconhecimento do valor pedagógico da atividade do tutor em relação à bolsa que recebe na UAB, e da natureza docente de sua atividade, deve ser observado que a proposição de que o tutor é uma categoria não docente recebeu média de concordância 2,3, obtendo índices de concordância elevados em três grupos (coordenadores de curso, chefes de departamento e gestão superior, onde se registra o índice de 3,0) e apresentando 3,7 de concordância no grupo de diretores de unidade. Deve ser observado que a média geral total nessa proposição 22D foi baixa em função do índice 1,0 atribuído pelo grupo dos gestores da EaD. Ou seja, a figura do tutor é mais desvalorizada entre os seus pares docentes, que hesitam ou não o reconhecem como tal; por outro lado, recebe seu maior reconhecimento dos gestores da EaD, provavelmente pela relação próxima entre essas duas categorias, na trajetória da EaD na UFBA, e no dia a dia dos processos de ensino-aprendizagem.

Os resultados, do ponto de vista das percepções mais gerais dos gestores e docentes respondentes, ameaçam se tornar redundantes em última análise: os marcos conceituais e os questionamentos regulatórios desenvolvidos neste trabalho têm se mostrado convergentes, de modo geral, com as percepções dominantes no grupo de gestores e docentes. Isso revela, mais do que um acidente favorável (uma *fortuna*), um efeito da metodologia participativa e focada

da pesquisa-ação (*a virtú*) aplicada a um ambiente organizacional interessado e comprometido.

Trata-se, porém, como temos argumentado, de observar visões e posições que, mesmo não tendo dominância, têm significância e devem ser objeto de mobilização, diálogo e, se pertinente, capacitação.

As duas últimas questões apresentadas aos gestores e docentes endereçam à dimensão institucional da UFBA, tratada no próximo item.

6.2.3. Dimensão Institucional

O bloco de questões na dimensão **Institucional** abrange o processo de desenvolvimento da EaD na UFBA, incluindo iniciativas locais e as conexões com o programa da UAB, sendo confrontado com as categorias de análise que compuseram a pesquisa (**Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional**).

Chamado na Questão 23 (Tabela 39) a se posicionar diante de possíveis medidas de institucionalização da EaD, o grupo de gestores e docentes avaliou, na proposição 23A, a iniciativa de revisão do quadro de pessoal das IPES, para incluir o Tutor. A essa proposição, foi atribuída, pelo conjunto dos gestores e docentes, uma média geral de apenas 2,8 de concordância, destacando-se, entretanto, o subgrupo específico de gestores de EaD, com concordância de 3,3.

Tabela 39:

Alternativas para contabilização da carga horária docente e suprimento de tutoria e equipe multidisciplinar

Questão 23: O desenvolvimento da EaD na UFBA pode ser considerado em três grandes etapas: I. no período inicial as iniciativas de cursos de extensão partiram de professores de algumas unidades, trabalhando em geral isoladamente, sem qualquer direcionamento institucional estabelecido. II. Em um segundo momento, a criação da UAB/CAPEs em 2006 conduziu a que a EaD na UFBA fosse predominantemente gerida pelos critérios e decisões da estrutura da UAB/CAPEs, com baixa influência da estrutura acadêmico-administrativa interna da universidade. III. No terceiro momento, com a formalização do Regulamento de Graduação e Pós-graduação (REGPG) da UFBA em 2015 e a progressiva institucionalização da SEAD entre 2013 e 2015, a universidade passou a enfrentar a necessidade de exercer sua autonomia em relação à EaD. Avalie as proposições a seguir, que tratam de aspectos fundamentais para a institucionalização da EaD na UFBA.

Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade	Chefe Depto.	Coord. de Curso (E)

		(A)		(C)	(D)	
23 A: O quadro de pessoal docente das instituições federais de ensino superior necessita ser revisto, para inserir a categoria funcional dos Tutores.	2,8	2,4	3,3	2,3	3,0	2,9
23 B: A função de tutoria dos cursos EaD, pela sua relevância pedagógica, deve ser realizada pelo próprio quadro de docentes da UFBA, dentro da sua carga horária alocada ao ensino.	3,0	3,6	4,0	1,7	3,0	2,4
23 C: A necessidade de suprir novas funções técnicas especializadas no trabalho educacional das instituições federais de ensino superior (designers gráficos, midiatização de conteúdos e integração em páginas WEB, editores e revisores de texto WEB, produtores de vídeos, fotos, ilustrações e animações), deve ser atendida, quando necessário, por contratação de serviços externos, mantida a especificação dos serviços, sua supervisão e avaliação por órgãos colegiados e gestores acadêmicos.	3,7	3,6	3,5	4,0	3,0	4,1
23 D: Os cursos de graduação, com o mesmo conteúdo, oferecidos simultaneamente nas duas modalidades (presencial e EaD), devem constituir colegiados e coordenações de curso independentes, uma para cada modalidade.	3,1	3,0	3,0	1,7	3,3	3,9
23 E: Deve ser regulamentada a inclusão, no cálculo do indicador de esforço docente, da carga horária utilizada por professores em atividades de EaD (tutoria, desenvolvimento de conteúdos e material didático para EaD, produção de objetos multimídia, etc).	4,5	4,2	5,0	4,3	4,0	4,7
23 F: Deve ser modificado o atual limite regulatório de 20% de carga horária em EaD nos cursos presenciais, para que a universidade possa definir com autonomia a abrangência do uso da EaD nos seus cursos.	3,2	2,6	3,8	1,7	3,3	4,0

Fonte: elaborada pela autora

Por outro lado, com 3,0 de concordância, o conjunto dos gestores e docentes consultados advoga que a função de tutoria deve ser exercida diretamente por docentes da UFBA, dentro de sua carga horária de ensino.

Já observamos que o ambiente institucional da UFBA em relação à EaD se revela em processo de transição, saindo de uma certa passividade para a aceleração da difusão da cultura digital. Nesse sentido, embora o posicionamento dos gestores e docentes influentes na EaD, na pesquisa, revele convergência geral com o posicionamento conceitual e crítico deste trabalho,

existem diversidades e flutuações de pensamentos em vários pontos, que devem ser tratadas na estratégia de institucionalização da EaD.

Quanto às outras novas funções técnico-especializadas, excluindo tutoria (designers gráficos, mídiatização de conteúdos e integração em páginas WEB, editores e revisores de texto WEB, produtores de vídeos, fotos, ilustrações e animações), o posicionamento dominante é no sentido de utilizar pessoal terceirizado, quando necessário (3,7 de concordância).

Uma questão desafiadora diz respeito a manter duas estruturas de colegiado e coordenação de curso, uma para o curso EaD e outra para a modalidade presencial.

A proposição de manter o arranjo duplo ganha concordância de 3,1, sendo notável que o grupo de diretores de unidade manifeste a menor concordância (índice de 1,7) e o dos coordenadores de cursos EaD a maior concordância (3,9) com essa proposição.

Trata-se de um assunto a requerer muita reflexão e critério dos gestores: a divisão por modalidade é o melhor critério pedagógico para a gestão de um curso que tem únicos objetivo, carga horária, conteúdos e certificados? A diversidade de modalidade deve conduzir a instituição a oferecer um curso e disciplinas, com o mesmo objeto, em duas versões que podem conter diferenças pedagógicas e conceituais importantes? Ou os professores dos mesmos cursos e disciplinas devem integrar uma mesma equipe pedagógica, capaz de socializar experiências e conhecimentos, habilitando o coletivo a pensar inovações e integrações?

Nesse sentido, é importante a ampla concordância (4,5), dos gestores e docentes consultados, com a proposição 23E, que defende a inclusão da carga horária docente EaD no indicador de esforço docente da instituição. Mais do que tornar o sistema remuneratório mais transparente, põe a questão do trabalho docente na EaD em bases realistas, a contar horas para as atividades necessárias. Os princípios só se aplicam quando existem meios para medir sua efetivação, por isso algumas métricas básicas são indispensáveis.

Finalmente, existe uma concordância morna, de 3,2, com a proposição 23F, de que a universidade decidisse livremente quanto da carga horária do curso deve ser utilizada em EaD.

Os comentários livres dos participantes da pesquisa apontaram alguns obstáculos específicos para a perspectiva da gestão integrada, no caso na forma de competências necessárias:

Um coordenador de colegiado de curso presencial não dá conta de assumir igualmente a coordenação de um curso a distância, com suas especificidades. (Participante do grupo E)

No item c para mim, seria concordo parcialmente, pois só a questão da supervisão é que, para mim, deveria ser da SEAD. No item f, acho perigoso, muitos docentes não têm noção do que seja EaD, usam EaD como um repositório e creio que a proposta não seja esta. Se aumenta esse percentual, pode ser o caos do ensino presencial. Pois não seria nem um nem outro. (Participante do grupo C)

Institucionalmente, o grupo parece acolher algumas teses básicas do modelo discutido até aqui – mais autonomia, mais interatividade, mais flexibilidade –, mas, em alguns pontos, ainda não manifesta convergência em ações ou critérios concretos, o que aponta para a existência de rumos comuns, na percepção do grupo, mas que requerem ações de mobilização e construção de competências em aspectos específicos, como temos sinalizado.

No bloco das questões 24 a 29, constantes na Tabela 40, foram submetidas proposições no sentido de que sejam regulados internamente os processos de: definição da política de EaD, de atualização do regulamento de ensino da graduação e da pós-graduação em EaD, de inclusão da manutenção das atividades de EaD na matriz orçamentária da UFBA, de elaboração do calendário acadêmico da EaD, de elaboração do plano anual de práticas pedagógicas em EaD e de oferta de disciplinas EaD nos cursos presenciais.

Tabela 40:

Medidas formais de institucionalização da EaD na UFBA

Questões/Proposições	Grau de Concordância (GC) (1 a 5)					
	Geral	Gestão Superior (A)	Gestor da EaD (B)	Diretor de Unidade (C)	Chefe Depto. (D)	Coord. de Curso (E)
Questões 24 a 29: Em relação ao processo de definição da política institucional de ensino na modalidade EaD na UFBA.						
24. Em relação ao processo de definição da política institucional de ensino na modalidade EaD na UFBA.	4,1	4,2	4,5	4,7	3,0	4,1
25. Em relação ao processo de atualização do regulamento de ensino de graduação e pós-graduação na modalidade EaD na UFBA.	4,1	4,2	4,0	4,7	3,0	4,3
26. Em relação ao Processo de inclusão de rubrica na matriz orçamentária da UFBA para manutenção das atividades de EaD.	4,0	3,6	4,3	3,3	4,0	4,4
27. Em relação ao processo de elaboração do calendário acadêmico dos cursos na modalidade EaD.	4,0	4,0	4,3	3,3	3,3	4,4
28. Em relação ao processo de elaboração do plano anual de práticas pedagógicas para professores e técnicos na modalidade EaD.	4,0	3,6	4,3	4,7	3,0	4,4
29. Em relação ao processo de oferta de disciplinas na modalidade EaD nos cursos presenciais.	4,0	3,8	4,5	3,3	3,3	4,4

Fonte: elaborada pela autora

Em todas essas proposições, o grau médio de concordância é igual ou superior a 4,0. O engajamento é mais enfático nos grupos de gestores da EaD e de coordenadores de curso, com todas as concordâncias acima de 4,0, mas posições menos enfáticas (avaliações entre 3 e 3,6) são encontradas nos grupos de gestão superior, diretor de unidade e chefe de departamento. A ênfase verificada pode estar ligada ao fato de os gestores da EaD e as coordenações de curso serem os atores que mais se envolvem com o formato atual do dia a dia da EaD na UFBA, sendo natural que demandem processos mais específicos e institucionalizados.

Os comentários livres dos respondentes trouxeram as seguintes contribuições, úteis para aprofundar aspectos na especificação dos processos.

Proposição 24. *Em relação ao Processo de definição da política institucional de ensino na modalidade EaD na UFBA.*

A política institucional de ensino, precisa ser separada uma para presencial e outra para EaD. Se não, não é o caso de incluir nuances do ensino a distância nesta política já estabelecida? Mas senti falta dos colegiados na base de atualização do REGPG, creio que seja mais importante que departamento, ou pelo menos possa contribuir mais. (Participante do grupo C)

Proposição 25. *Em relação ao processo de atualização do regulamento de ensino de graduação e pós-graduação na modalidade EaD na UFBA.*

Precisa de mais debate com metodologia mais participativa para construção dos marcos institucionais. (Participante do grupo B)

Mas senti falta dos colegiados na base de atualização do REGPG, creio que seja mais importante que departamento, ou pelo menos possa contribuir mais. (Participante do grupo C)

Os Colegiados têm que estar incluídos no processo. (Participante do grupo D)

O REGPG é de apreciação exclusiva pelo CAE. O CAPEX trata da Pós-Graduação lato sensu. Interessante observar no Estatuto e Regimento Geral da UFBA as características do CAE e do CAPEX. (Participante do grupo D)

Proposição 26. *Em relação ao Processo de inclusão de rubrica na matriz orçamentária da UFBA para manutenção das atividades de EaD.*

Não tenho certeza se essa questão da deliberação da matriz orçamentária da EaD deve passar pelo CONSUNI. Hoje o CONSUNI não avalia ou delibera como deve ser o orçamento do ano futuro da Universidade, ele apenas analisa e aprova ou reprova as contas do ano que passou. E essa definição deveria passar pelo Reitor, assessorado pelas pró-reitorias e pela SEAD. (Participante do grupo A)

Se houver um orçamento para EaD a ser votado ou aprovado pelo CONSUNI é possível que nunca se tenha efetivamente EaD na UFBA. o que deveria ser feito é aprovar um percentual inicial dos recursos para ser aplicado em EaD e a medida em que a demanda aumentar, se discutir o acréscimo deste percentual. Até pelo costume, o EaD neste caso vai ser sempre relegado a segundo plano. (Participante do grupo A)

Colegiado com base no PPP do curso solicita ao Departamento as disciplinas. O Departamento designa docente para a mesma. Não havendo, abre-se a possibilidade de contratar temporário, mas o departamento só poderá contratar se houver 100% de uso da carga horária docente no presencial. Docentes deveriam ser contratados não só para atuar em determinados horários, mas nas duas modalidades, assim ele não poderá se negar atuar em EaD que exige muito mais do docente. Ou então a UFBA adota o que outras IFES adotaram, concurso só para docente EaD. (Participante do grupo C)

Proposição 27. *Em relação ao processo de elaboração do calendário acadêmico dos cursos na modalidade EaD.*

Observo apenas que não poderá ser um calendário unificado para todos os cursos, como é no presencial. Portanto serão calendários acadêmicos. (Participante do grupo B).

Defendo calendário acadêmico único. o que precisa ser feito é deixar o sistema aberto aos docentes para que possam digitar notas ou efetuar correções, a qualquer momento, principalmente para excepcionalidades, como por exemplo alteração do período em que a disciplina vai ficar no ar. Quando houver duplicidade exemplo: Unidades/ Colegiado, sugiro, apor Colegiado nas Unidades. (Participante do grupo B).

O Pólo de Apoio presencial não deve interferir nesse processo, desde quando, na minha opinião, não está/estará na estrutura interna da UFBA. (Participante do grupo B)

Proposição 28. *Em relação ao processo de elaboração do plano anual de práticas pedagógicas para professores e técnicos na modalidade EaD .*

Acho que o Reitor poderia participar da fase final de aprovação do Plano Anual de Práticas Acadêmicas. As pró-reitorias poderiam assessorar, mas essa decisão deveria passar pelo Reitor. (Participante do grupo A)

Tranquilo. Seria interessante deixar claro na Unidade quem se responsabilizará por isso. Nas unidades com Departamento, o departamento, nas demais a Direção, acabar com essa coisa de que a Congregação é encarregada. Congregação é um colegiado que se reuni por convocação e se desfaz após ela. Designar. (Participante do grupo C)

Proposição 29. *Em relação ao processo de oferta de disciplinas na modalidade EaD nos cursos presenciais.*

O processo de oferta das disciplinas inicia no colegiado com base no PPP do curso solicita ao Departamento as disciplinas. O Departamento designa docente para a mesma. Não havendo, abre-se a possibilidade de contratar temporário, mas o departamento só poderá contratar se houver 100% de uso da carga horária docente no presencial. Docentes deveriam ser contratados não só para atuar em determinados horários, mas nas duas modalidades, assim ele não poderá se negar atuar em EAD que exige muito mais do docente. Ou então a UFBA adota o que outras IFES adotaram, concurso só para docente EAD. (Participante do grupo C).

6.3 Principais posicionamentos de gestores e docentes

Podemos concluir, considerando a percepção do grupo de gestores e docentes com responsabilidades sobre os processos EaD da UFBA, que existe um contexto favorável para a difusão de um modelo de uso da EaD pedagógica e institucionalmente consistente na UFBA, revitalizando os processos decisórios de gestão, de operação e de controle.

A visão geral sobre o fenômeno da EaD revelou, entre gestores e docentes, uma interpretação de algum modo conservadora sobre a mudança tecnológica mais ampla que vem ocorrendo na sociedade, pois foi pouco acolhida a proposição (apenas 2,6 de concordância) de que a EaD substituirá o atual ensino presencial, seja de forma direta seja pelo avanço dos modelos híbridos. A percepção dominante (3,7 de concordância) é no sentido de que a EaD crescerá até se igualar, em oferta de vagas, ao ensino presencial, e que os dois formatos permanecerão apartados.

No requisito institucional interno indicado, nas seções precedentes, como essencial à difusão da EaD nas IPES, sem sequestro das responsabilidades dos órgãos acadêmicos sobre os processos educacionais, o posicionamento dominante acolhe a proposição (4,0 de concordância) do modelo misto, que articula um órgão de especialistas em EaD, de um lado, com funções de apoio e suporte aos professores, coordenadores de curso e órgãos acadêmicos, de outro, que segue mantendo a liderança pedagógica dos processos.

A divisão de trabalho proposta no modelo misto, porém, indica que esse apoio ao modelo carece de maior detalhamento, pois existe concordância de 3,4 com a proposição de que a tutoria deve ser uma atividade suprida pelo órgão técnico.

Esse é um ponto de alerta, porque a atividade do tutor é considerada, no modelo misto, uma atividade essencialmente docente, que deve estar sob absoluto domínio dos órgãos acadêmicos. No fundo, o apoio à alocação dessa atividade ao órgão técnico de suporte parece refletir dificuldades na aceitação, por gestores e docentes, do tutor como função eminentemente docente.

Ao mesmo tempo em que, em várias questões e proposições, o grupo consultado reconhece a relevância da atividade de tutoria, manifesta reticências quando se examinam as consequências práticas que esse reconhecimento deve

ter. O tutor é reconhecido como responsável por atividades especificamente docentes com 4,4 de concordância, mas as proposições que secundarizam sua responsabilidade docente (o tutor seria um mediador entre o aluno e o professor-formador) obtêm índices significativos de concordância (3,7 e 3,2). O grupo de gestores e docentes também manifesta certa dubiedade ao registrar a mesma concordância (3,5) para as proposições – opostas – da tutoria ser exercida pelo corpo docente existente, de um lado, e da tutoria ser terceirizada, de outro. Também existe concordância significativa (3,9) com a existência de incongruência entre o baixo valor da bolsa de tutor na UAB e suas responsabilidades pedagógicas.

A definição de uma métrica efetiva para a relação tutor-aluno é claramente apoiada (concordância 4,2), inclusive com adesão (concordância 3,2) à métrica da UAB (1 tutor para 18 alunos). Mas deve ser observado que existe concordância de 2,7 com a proposição de que não deve haver o estabelecimento de qualquer métrica.

Talvez a explicação para essas reticências em relação à tutoria como atividade eminentemente docente esteja ancorada na realidade de um quadro docente já com alto comprometimento de sua carga horária, sendo chamado a assumir novas funções na EaD, sem que haja clareza do impacto sobre sua carga horária e sobre sua carreira funcional. Essa circunstância pode estar determinando os posicionamentos que abraçam a visão da tutoria como atividade pedagogicamente essencial e que, ao mesmo tempo, não lhe atribuem caráter eminentemente docente. A situação torna-se ainda mais complexa com a disponibilização, pela UAB, das bolsas de tutoria à margem do orçamento da IPES e da política institucional de remuneração docente, e sem garantias de continuidade. Um arranjo que, se viabiliza que os cursos ocorram, gera efeitos imprevistos – e frequentemente negativos, como temos visto aqui – na gestão acadêmica, percebidos nos posicionamentos de gestores e docentes.

Uma outra ressalva à aceitação do modelo misto é o grau de concordância (3,1) de gestores e docentes pesquisados com a proposição de que devem ser mantidos um colegiado e uma coordenação de curso para cada modalidade de um mesmo curso. Na perspectiva de um processo de EaD, que tende ao crescimento amplo da modalidade e dos formatos híbridos com o presencial, o apartamento entre as instâncias de gestão de um mesmo curso pode ser

considerado um obstáculo ao domínio da visão pedagógica sobre a visão tecnológica, porque cristaliza estruturas e dificulta o diálogo, a interação e a experimentação entre as modalidades.

Além desses posicionamentos face aos requisitos institucionais internos do modelo de uso da EaD, propostos neste trabalho, o exame das percepções de gestores e docentes, objeto desta seção, revelou grande aderência aos requisitos pedagógicos propostos para o modelo.

Quanto à flexibilidade (**Estrutura**), existe concordância elevada (4,2) com a visão de que as disciplinas e cursos devem ser projetados com abertura para que o docente local possa alterar, contextualizar e personalizar conteúdos e atividades em tempo de execução do curso; e muito baixa aceitação de que as disciplinas sejam projetadas de modo inflexível. Essa percepção é reforçada pelo posicionamento de que preferencialmente os cursos em EaD devem ser desenvolvidos pela própria instituição (4,2 de concordância), embora com possibilidade de abertura (3,1 de concordância) para utilização de cursos de terceiros.

Os posicionamentos já comentados sobre a atividade de tutoria indicam clara compreensão, entre gestores e docentes, sobre o caráter essencial da interatividade (**Diálogo**) para a dimensão pedagógica dos cursos EaD, ao mesmo tempo em que descortinam dúvidas sobre como essa função deve ser implementada pelas IPES. A definição de uma métrica tutor-aluno é apoiada com concordância 4,2. Esse é um ponto essencial dos requisitos que este trabalho vem apresentando, pois decorre do entendimento de que a relação quantitativa tutor-aluno, em cursos de formação, não sendo garantia nem de interatividade efetiva nem de qualidade pedagógica, é uma condição incontornável para que se possa sequer pensar em qualquer tipo de interatividade e de qualidade pedagógica.

Além desse aspecto da tutoria, os dois requisitos propostos (**Diálogo**/interatividade e **Estrutura**/flexibilidade) são contemplados com a baixa concordância (2,2) atribuída por gestores e docentes à proposição que as IES devem poder criar cursos de graduação em EaD sem previsão de atividades presenciais, que constituem uma das formas de assegurar interatividade.

Na dimensão da **Autonomia Institucional**, ao lado da adesão ao modelo misto (órgão de suporte em EaD + órgãos de gestão acadêmica) no plano interno

das IES, já abordada, a pesquisa com gestores e docentes revela uma atitude conservadora em relação à concessão de autonomia às IES para oferta de cursos EaD na graduação. Em geral, são apoiadas as exigências regulatórias para credenciamento de oferta em EaD, apoio que vai ao ponto de manifestar baixa concordância (2,6) com norma regulatória já existente, que autoriza universidades e centros universitários a criar cursos EaD sem autorização prévia do MEC (BRASIL, 2017).

Finalizando, o grupo de gestores e docentes pesquisado manifesta o reconhecimento da UAB como um programa do MEC que estimulou a ampliação da oferta da EaD pelas IPES, mas também percebe que sua implementação gerou efeitos negativos. Entre eles, a redução da autonomia das IPES para projetar sua oferta educacional em função do seu próprio entendimento das prioridades regionais e de seus objetivos estratégicos; o estímulo, mais ou menos acolhido conforme o grau de passividade institucional das IPES, à implementação de uma estrutura de gestão geral paralela entre os cursos EaD e a estrutura de gestão acadêmica pré-existente; e a indução ao lançamento de cursos com base em bolsas, gerando riscos de descontinuidade dos mesmos e de instabilidade e elevada rotatividade no exercício da tutoria.

Diante do conjunto dos resultados dessa seção, evidencia-se que existe um ambiente cultural maduro, em relação à EaD, para suportar as rotas propostas para o processo de sua institucionalização na UFBA. As mudanças introduzidas pela UFBA nos últimos anos, relatadas na seção própria, demonstram que o direcionamento para autonomia e qualidade na EaD tem importante respaldo institucional. Ao mesmo tempo, revela-se que existem quatro temas que necessitam ser mais analisados e discutidos com os gestores e docentes pesquisados, pois ocorrem percepções contraditórias que, ainda que não dominantes, receberam graus significativos de concordância: a visão de futuro quanto à relação EaD x ensino presencial; as formas de implementação da tutoria; o estatuto docente do tutor; e a manutenção de estruturas de gestão separadas para cada modalidade educacional.

Na próxima seção, serão sintetizados, na forma de requisitos para a institucionalização de uma estratégia pedagogicamente avançada de EaD na UFBA, os achados apresentados nas seções deste trabalho.

7 REQUISITOS PARA UMA ESTRATÉGIA DE EaD PARA A UFBA

A presente proposta é o resultado de um processo de pesquisa-ação, concebido para analisar e propor, de modo interativo entre a equipe de pesquisadores e gestores da EaD, um conjunto de requisitos que orientem a institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA. A complexidade do contexto, que envolve rápida expansão da EaD no Brasil, regulação nacional abrangente e permissiva, culturas docentes arraigadas e permanente revolução nos recursos tecnológicos disponíveis, exige uma visão de estratégia orgânica e flexível, cujos avanços necessitarão, a cada passo, ser articulados com os distintos interesses em jogo, tanto internos (docentes, técnico-administrativos e alunos) quanto externos à instituição (normas regulatórias e programas federais).

A reflexão, desenvolvida neste trabalho, sobre a difusão da EaD no Brasil e na UFBA, insere-se em um cenário global marcado por um processo de profunda mudança tecnológica que, ao lado de outros macroprocessos sociais (globalização e mudanças culturais e políticas), revolucionam o conjunto dos processos econômicos e sociais. Irmã de outras revoluções tecnológicas (máquina a vapor, eletricidade), por promover mudanças estruturais na sociedade como um todo, a revolução das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) distingue-se daquelas por atuar sobre processos mais estratégicos (informação) do que os processos afetados pelas antigas revoluções (energia). (CASTELLS, 1996).

A atual transformação do paradigma tecnológico, iniciada por um conjunto integrado de inovações radicais em vários campos das TDIC (microeletrônica, *hardware*, *software*, telecomunicações, entre outros), apresenta duas características cuja consideração é essencial para o estudo de qualquer processo de difusão de tecnologia. A primeira é que a utilização plena dos novos recursos tecnológicos requer reestruturações em vários níveis: competências das pessoas, processos organizacionais, relações de trabalho e normas regulatórias (TEIXEIRA, 2001). Esse ajuste é lento e complexo, na medida em que essas reestruturações envolvem de processos de aprendizado a alterações regulatórias, as quais dependem de instâncias políticas complexas, que necessitam articular múltiplos e contraditórios interesses. A segunda

característica é que, no processo político que decide a regulação, prevalecerão as forças políticas dominantes, e a regulação resultante atenderá sobretudo a seus interesses. Quando se trata da difusão de tecnologia, especificamente na educação, é necessário considerar uma terceira característica: educação não é simples mercadoria, é formação de sujeitos. Mas, na medida em que não haja uma regulação que afirme efetivamente essa distinção, prevalecerá a aplicação da tecnologia com base nos modelos organizativos do padrão industrial de produção (PETERS, 2012), cujos princípios (produtos massificados, centralização decisória dos processos produtivos, baixa responsabilização da força de trabalho) colidem frontalmente, na educação, com os princípios pedagógicos da interatividade e da flexibilidade.

Esse entendimento é importante para aferir o tamanho dos desafios postos diante da iniciativa de aperfeiçoar a regulação da EaD no Brasil e na UFBA. Em primeiro lugar, existe o tempo inerente à consecução das mudanças regulatórias, pois envolvem processos políticos e mudanças institucionais e culturais. Em segundo, será necessário articular forças, na sociedade e no sistema político, para enfrentar a resistência dos interesses empresariais na educação, que existem dentro do sistema educacional brasileiro e do sistema político, para os quais o padrão industrial de produção é sinônimo de maior lucratividade. Esse entendimento, frise-se, não significa hostilidade à presença do setor privado na educação, pelo contrário, pois deve ser reconhecido o avanço tecnológico e procedimental dos sistemas de EaD em várias instituições privadas. Mas indica a necessidade de uma regulação que conduza o conjunto do setor a desenvolver sua estratégia empresarial a partir de requisitos mínimos de qualidade.

Este trabalho demonstra que a influência dos padrões industriais na educação é perceptível na regulação geral que envolve todas as IES, mas também na área educacional pública, sem que seu escopo permita investigar em profundidade as razões dessa influência na área pública. Sujeitas à mesma regulação geral, amplamente permissiva, como demonstrado neste trabalho, mas sem dispor dos recursos e das perspectivas de lucro do setor privado para procurar outros caminhos, as instituições públicas aderem em geral aos formatos estabelecidos pela área privada. Agem frequentemente como se os modelos da EaD industrial de massa fossem os únicos e os desejáveis, e não os filhos diletos

de uma regulação geral que combina, perigosamente, tendência à autonomia das IES com ausência de mecanismos regulatórios efetivos que obriguem o atendimento a princípios pedagógicos básicos. Especialmente para a área pública, novos estudos poderão esclarecer também uma possível dimensão de resistência ideológica à introdução da tecnologia na educação pública.

Devido a esse contexto, este trabalho construiu seu referencial teórico estabelecendo um conjunto articulado de conceitos que permitissem analisar, na organização da EaD, condições decisivas para assegurar qualidade pedagógica, diferenciando os processos educacionais dos processos de produção em massa. Conforme discutido na seção dois, foram definidos os conceitos de **Diálogo** (interatividade) e **Estrutura** (flexibilidade). Existem muitos aspectos relacionados a essas categorias, e este trabalho adotou o critério de focar nos essenciais. A reflexão sobre a interatividade concentrou-se no exercício da mediação entre alunos e processos EaD: a métrica tutor x alunos e, mais amplamente, o reconhecimento da natureza docente da tutoria e a estabilidade institucional e profissional dos tutores. Sobre a flexibilidade, o foco recaiu sobre a existência de mecanismos que assegurem, na especificação e na operação de cursos e disciplinas em EaD, a autoridade dos mediadores para customizar conteúdos e atividades aos contextos locais e aos perfis dos alunos.

Além desses requisitos de caráter pedagógico, o dispositivo conceitual do trabalho inclui a categoria Autonomia Institucional, na medida em que os processos de EaD nas IES estão fortemente sujeitos à regulação nacional, e em que, a depender do sentido da regulação (favorecendo mais ou menos o padrão industrial), será diretamente afetada a qualidade dos cursos EaD ofertados.

A regulação geral da EaD no Brasil, conforme exaustivamente demonstrado neste trabalho, teve um papel fundamental ao instituir um mercado de EaD a partir dos finais dos anos 90, e veio recuando suas exigências regulatórias ao longo dos anos subsequentes, gerando mais **Autonomia Institucional** para as IES, mas, ao mesmo tempo, não implementando parâmetros que assegurem interatividade (**Diálogo**) e flexibilidade (**Estrutura**) nos modelos de uso da EaD, sendo no mínimo omissa em relação à qualidade dos cursos de EaD. Registramos neste trabalho a contradição, em várias normas, entre um discurso regulatório baseado em forte defesa dos princípios de qualidade pedagógica, de um lado, e, de outro, a ausência de mecanismos

efetivos para sua implementação prática. Não se estabeleceu qualquer métrica para a relação tutor x alunos (condição estruturante de qualquer prática interativa) e não se atuou na reformulação regulatória das funções docentes em função da forma polidocente da EaD, tratando o tutor – elemento central da mediação pedagógica – como personagem não-docente, secundário, portanto, ao processo de ensino-aprendizagem.

As IES públicas, as IPES, além de inseridas nessa regulação geral, são simultaneamente objeto de um outro modo regulatório, decorrente da operação do programa UAB.

A execução do programa UAB sem dúvida significou um avanço, no sentido de que estimulou, com recursos financeiros, as IPES a intensificar o uso da tecnologia de EaD, em um contexto onde as IPES estavam contidas por limitações financeiras, e provavelmente pela influência difusa de uma visão ideológica que resiste à aplicação de tecnologia na educação.

A UAB também gerou interiorização do ensino superior, levando-o, pela EaD, a centenas de municípios nos quais a população não dispunha de alternativa local para adquirir novas competências e profissionalizar-se.

Além de dinamizar a difusão da EaD nas IPES, a UAB também contribuiu para enfrentar o problema da formação superior dos professores do ensino básico, priorizando a oferta de cursos de licenciatura, bacharelado, tecnólogo e pós-graduação *lato sensu* para docentes e gestores desse nível de ensino,

Ao lado desses avanços, que devem ser reconhecidos, existem, porém, problemas a serem enfrentados.

Em relação ao esforço da UAB para formação dos professores da educação básica, os números indicam a necessidade de uma avaliação mais estruturada dos índices de evasão, que parecem relevantes, e, mais amplamente, uma investigação empírica aprofundada da qualidade pedagógica desses cursos, em função de todas as questões apontadas neste documento sobre as características e os efeitos da ação da UAB.

No aspecto do estímulo à difusão da EaD nas IPES, existem questões abertas em relação à **autonomia das instituições**, à **efetividade da difusão** e à **qualidade pedagógica** dos cursos em EaD.

A **autonomia institucional**, como analisado neste trabalho, sofre efeitos restritivos, derivados da implementação de uma estrutura de gerenciamento dos

cursos da UAB, nas IPES, vinculada funcionalmente ao MEC/CAPES, o que resulta em um arranjo interno dividido entre a estrutura da UAB e a estrutura de gestão acadêmica e administrativa da Instituição. Os efeitos restritivos sobre a autonomia também resultam da fórmula do MEC/CAPES/UAB para o financiamento dos cursos, que inclui a estruturação de equipes técnico-pedagógicas para cada edição de cada curso. Baseado em recursos extra-orçamentários e bolsas de muito baixo valor, esse formato de financiamento gera um contexto de insegurança jurídica e instabilidade funcional para os profissionais envolvidos e de riscos elevados, de imprevisibilidade e mesmo descontinuidade dos recursos, para a instituição. Em seu conjunto, esses efeitos geram precarização do trabalho nas atividades dos cursos, em especial do tutor.

Em relação à **efetividade da difusão**, merece também atenção o fato, revelado neste trabalho, de que em geral as IPES, após a UAB, praticamente apenas expandiram os cursos da própria UAB, devido à falta de recursos de custeio para cursos não-UAB. Consequentemente, as IPES mantêm um nível geral baixo e restrito de oferta em EaD, com poucos cursos concebidos a partir da análise regional pela sua equipe acadêmica, cursos formatados por seus próprios critérios pedagógicos, em função de sua experiência acumulada com os alunos e com o contexto local.

Desse modo, a quase totalidade dos atuais cursos em EaD na UFBA obedece a critérios de definição de demanda e de oferta estabelecidos pelo MEC/CAPES e dependem de um modo precário de financiamento (bolsas e custeio extra-orçamentário). Nesse sentido, pode-se concluir que o estímulo à difusão da EaD existiu nas IPES como um efeito da UAB, mas que esse estímulo se concentrou no desenvolvimento e oferta de cursos da própria UAB, pouco alterando o estado geral de uso da EaD na rotina institucional da universidade.

Em relação à **qualidade da EaD** difundida pela UAB, devem ser ressaltados os já assinalados efeitos negativos sobre a estabilidade das equipes técnico-acadêmicas envolvidas – especialmente com a precarização do trabalho de tutoria –, e a tendência a ofertar cursos “nacionais” por editais de adesão, com projetos pedagógicos “fechados”, que não estimulam adaptações locais. Existem, portanto, limitações de interatividade (Diálogo) e de flexibilidade (Estrutura) que requerem soluções concretas, criativas e urgentes.

O exame da trajetória da UFBA na difusão da EaD demonstra empiricamente dois aspectos já antevistos no exame da regulação nacional e no modo regulatório da UAB.

Evidencia-se, de um lado, o poder dos mecanismos regulatórios em definir ritmos e formas da difusão da EaD nas IES. Se, como universidade pública, a UFBA foi pouco mobilizada por uma regulação geral que não se fez acompanhar do investimento necessário à EaD, as principais ações da UFBA em EaD desenvolveram-se a partir da atuação da UAB, que operou, conforme sustentado neste trabalho, como efetivo mecanismo de regulação das IPES.

Por outro lado, o modo centralizado e verticalizado, como foi concebido o programa UAB, gerou efeitos que desestimularam o desenvolvimento orgânico da EaD nas IPES dotadas de autonomia, por exemplo quando a UFBA assimilou mecanismos de gestão dos cursos UAB dotados de poderes (financeiro e decisórios) que pouco respondiam à estrutura de gestão acadêmica da universidade.

Nessa avaliação dos efeitos regulatórios da UAB, deve ser considerado que esses efeitos não decorrem de uma norma legal obrigatória (como ocorre na regulação geral), mas do grau de passividade com que a IPES tenha assimilado, sem maior questionamento e iniciativa interna, o funcionamento prático dessa dupla estrutura de gestão de cursos EaD: a coordenação local da UAB e a estrutura institucionalizada de gestão acadêmica. A trajetória da UFBA é exemplar em demonstrar que cresceu em EaD quando superou essa passividade e posicionou a EaD como ferramenta tecnológica subordinada às considerações pedagógicas. Por sua vez, os recursos e possibilidades da tecnologia só podem ser bem explorados, enriquecendo a experiência de ensino-aprendizagem, em um modelo que integre a competência institucional-legal decisória dos órgãos de gestão acadêmica, sobre os processos educacionais, com a competência de suporte técnico em EaD.

O contexto dos mecanismos regulatórios revela a coexistência – conflituosa? – de duas visões distintas do papel do Estado na sociedade.

De um lado, a prevalência de uma visão liberal, com sua crença na capacidade dos mercados para organizar a vida econômica e social. Essa visão, coerente com suas crenças, defende a desregulação dos processos de intervenção do Estado na economia. Não é difícil perceber a presença dominante

dessa visão, hegemônica no sistema político, no modo permissivo como foi estabelecida e gerenciada a regulação geral da EaD no país entre 1996 e 2018.

De outro lado, a dominância, no executivo federal, ao longo da história do Brasil, e nítida no ciclo de governo de 2004 a 2016, de uma visão estatista, presa à crença de que decisões e intervenções estatais, baseadas no poder político e na inteligência técnica concentrados no executivo, são suficientes para a transformação dos processos políticos, econômicos e sociais. (VIANNA, 2018; SEGATTO, 2018). Também não é difícil perceber, nas características centralizadoras da UAB, a presença dominante dessa visão.

A própria sede dos elementos principais desses dois modos regulatórios pode explicar essa convivência de visões tão opostas. De um lado, a regulação formal, em geral elaborada entre o Executivo Federal e o Congresso Nacional, que, portanto, reflete os interesses dominantes no âmbito do sistema político como um todo. De outro, os efeitos regulatórios da UAB, concebida e gerenciada como um programa de governo, portanto manejada predominantemente por normas que não dependem do Congresso, o que possibilita ao Executivo Federal agir sem necessidade de submeter-se às negociações e concessões, naturais do processo político democrático, com isso adquirindo liberdade para implementar sua visão particular da gestão pública e estatal.

Na medida da relevância dos problemas aqui identificados como efeitos dos dois modos regulatórios, essa constatação indica, no nosso entendimento, a existência de espaço político para a busca de processos de formulação e implementação de políticas públicas que se diferenciem dessa polarização mercado x Estado. Essa perspectiva baseia-se no entendimento de que existe clara necessidade histórica de convivência, pelo menos por longo tempo, com os processos de mercado, mas que essa convivência só é sustentável em contextos regulados, nos quais a sociedade civil e, especialmente na educação, as instituições dotadas de autonomia interajam com os processos políticos e estatais e, com independência, influam na formulação, gestão e avaliação das normas regulatórias e nas políticas públicas.

Essa visão abandona as crenças em soluções simplificadoras e polarizadas (mercado ou estado), amparada na compreensão de que só com a participação ativa e autônoma da sociedade civil, dialogando com o sistema político e com o poder estatal, será possível o desenvolvimento de um ciclo

virtuoso e progressivo de gestão da educação, articulando, passo a passo, reformas e aperfeiçoamentos com sólido e efetivo respaldo na sociedade civil e no sistema político.

Em decorrência e ao longo dos estudos realizados nesta pesquisa, foram formulados os requisitos para uma estratégia avançada de EaD para a UFBA. Os requisitos estão apresentados na subseção 7.1 (Quadro 4) e implementam três diretrizes sugeridas como eixos para uma estratégia avançada de EaD para a UFBA. Dada a complexidade do fenômeno sob análise, algumas de suas dimensões são captadas por mais de uma diretriz.

A primeira diretriz é o **foco na qualidade pedagógica dos cursos EaD**.

Aqui, a questão central é subordinar a tecnologia à pedagogia. Os fatores considerados como decisivos em relação à qualidade pedagógica têm como preliminar a definição da natureza da atividade e do estatuto profissional da equipe polidocente responsável pelo desenvolvimento e operação de cursos EaD, com destaque para o docente-formador, o tutor. Como primeira condição objetiva, a definição de uma métrica para a relação tutor-alunos. Os efeitos dessa medida, e de outras que valorizam efetivamente a atividade de tutoria, afetam positivamente tanto a interatividade (Diálogo) quanto a flexibilidade (Estrutura).

Um segundo ponto envolve a revisão do sistema de avaliação dos órgãos federais para autorização e reconhecimento de cursos, no sentido de assegurar padrões mínimos efetivos de qualidade, dotados de métricas que permitam avaliações objetivas sempre que possível.

No plano interno, constitui também aspecto importante desta diretriz a realização de ampla e continuada ação de mobilização e capacitação de docentes e gestores para compreensão das normas e modelos e para o domínio conceitual e técnico das principais ferramentas utilizadas nos processos de EaD.

Também é essencial compreender que, em um ambiente dinâmico como o das inovações tecnológicas na educação, é essencial às IPES manterem programa de pesquisa e experimentação com foco nas tecnologias e modelos de EaD, em associação com a estrutura acadêmica e incluindo esforços de internacionalização dos grupos de pesquisa e das temáticas.

Finalmente, é necessário considerar a perspectiva de que a inserção dos alunos EaD no ambiente cultural da UFBA é fundamental para um sentimento de pertencimento, que facilita interações em vários níveis (colegas, professores,

processos e órgãos), repercutindo necessariamente na percepção de qualidade da instituição. Nesse sentido, é urgente rever a política de assistência estudantil, e de direitos estudantis em geral, de modo a incluir nessas normas, com as adequações necessárias, os alunos de EaD.

A segunda diretriz estratégica endereça a **afirmação plena da autonomia institucional da UFBA**.

Aqui existem aspectos relacionados à regulação externa, geral e da UAB, e à regulação interna da EaD nas IPES.

Instrumentalmente, no aspecto externo, considerando a existência de zonas de superposição e a multiplicidade de normas relacionadas à regulação da EaD, sugere-se consolidar em uma peça normativa central, os instrumentos regulatórios existentes, de modo a facilitar a orientação e a supervisão dos entes envolvidos, e evitar dúvidas e lacunas na interpretação das normas.

Ainda em relação à regulação geral, a questão central verificada nesse estudo é a coexistência de uma tendência à concessão de autonomia às IES, com a ausência de requisitos regulatórios efetivos de qualidade mínima dos cursos. Importante do ponto de vista da qualidade pedagógica (portanto já abordada na primeira diretriz), essa questão é aqui retomada pelo fato de que sua resolução se refletirá diretamente na possibilidade de maior autonomia institucional.

No plano do programa UAB, impõe-se, em atenção às considerações deste trabalho, uma profunda reflexão. Associada ao mecanismo dos polos presenciais, a EaD amplia enormemente o alcance geográfico da oferta dos cursos de graduação, portanto o alcance de um enorme contingente da população que tem dificuldades de acesso geográfico, de renda ou de flexibilidade de horários para realizar um curso superior, com a condição única de existir acesso à Internet.

Essa característica abrangente da EaD coloca, no entanto, algumas questões importantes. A primeira diz respeito à organicidade da identificação, seleção e gestão da demanda e da oferta educacional. É necessário superar a definição da demanda por órgãos federais centralizados, dimensionada nos momentos de lançamento de editais para cursos, no sentido de articular processo **regional** sistemático e anualizado de planejamento da demanda e da oferta. A ideia aqui é lograr desenvolver um ambiente de coordenação de

esforços entre as IPES do Estado, em conexão com órgãos municipais e setores da sociedade civil relacionados à educação. Deste modo, a demanda poderá ser modelada refletindo as prioridades de formação superior para cada sub-região do Estado, considerando a articulação com o planejamento econômico, com as necessidades sociais e com a dinâmica cultural local. Sobretudo, ao conduzir desta forma o planejamento da demanda e da oferta, desenvolvem-se conhecimentos e experiências que se acumulam ao longo do tempo, aumentando a sintonia orgânica com as realidades locais.

Um outro tipo de organicidade também deve ser considerado, com foco no processo de produção dos cursos. Instituições universitárias têm na conexão entre ensino, pesquisa e extensão um valor estratégico, porque o entendimento é de que da integração entre essas funções decorre a excelência acadêmica, na medida em que o exercício de cada uma contribui para o desenvolvimento das outras. A produção e a oferta de um curso, portanto, devem ser algo orgânico à instituição, expressando os conhecimentos do seu corpo docente e as conexões entre a atividade da IPES e os contextos regional e local.

Esse posicionamento por processos de planejamento regionais, articulados pelas IPES da região e as instituições locais, estatais e civis, não elimina a perspectiva dos “cursos nacionais”, ou seja, cursos desenvolvidos por uma IPES podem ser disponibilizados para que outras IPES ofertem em seu território (no território onde têm polos). A questão aqui é que os cursos nacionais devem, para atender aos critérios de flexibilidade pedagógica e organicidade regional, prever módulos de “localização” do curso, isto é, parte da carga horária dos cursos “nacionais” deve ter seu conteúdo e atividades estabelecidos pela IPES ofertante em função das particularidades regionais.

O fortalecimento da autonomia institucional, ainda no plano da regulação externa, envolve mais duas questões centrais. A primeira é que os recursos financeiros aplicados em EaD, atualmente de uso discricionário do MEC/CAPES/UAB, necessitam ser inseridos na matriz orçamentária das IPES para que estas exerçam sua autonomia definindo as aplicações a fazer. As eventuais demandas nacionais estabelecidas pelos órgãos federais de educação, sempre na perspectiva da autonomia das instituições, devem ser apresentadas e negociadas com a articulação regional das IPES em função da demanda regional, e não disponibilizadas na forma vertical dos editais com

bolsas e custeio. Não há fórmula mágica para essa inversão dos processos atuais de planejamento da demanda e da oferta, e é claro que envolve dificuldades institucionais e políticas. Mas a experiência histórica brasileira, com sua dificuldade de promover reformas sociais profundas, devido aos mecanismos de “modernização autoritária” (VIANNA, 2018), recomenda o investimento em processos orgânicos de base regional, os quais, relacionando-se, com autonomia, com a esfera federal, assegurem sustentabilidade e racionalidade aos investimentos em EaD.

A segunda questão que condiciona o desenvolvimento da autonomia institucional efetiva das IPES é a reforma e redimensionamento do quadro de pessoal das IPES, de modo a legitimar e valorizar as novas e/ou redefinidas atividades educacionais no contexto da EaD, com ênfase na função do docente-formador, em geral atualmente designado por tutor. Sem capacidade de gestão efetiva de seus recursos humanos, as IPES não têm como atuar com autonomia.

No plano da regulação institucional interna, duas iniciativas, fortemente associadas, são essenciais: o fortalecimento das estruturas de gestão acadêmica e a qualificação técnico-conceitual do quadro profissional da UFBA.

O fortalecimento das estruturas de gestão tem na implementação do modelo misto (órgão técnico de suporte + liderança acadêmica dos órgãos acadêmicos) uma iniciativa básica e estruturante, mas é preciso entender esse objetivo como um processo que depende de amplo programa de mobilização, orientação e qualificação do corpo docente, técnico e de gestão. Esse programa, ao mesmo tempo em que deve ter focos restritos na qualificação específica das equipes que estão/estarão envolvidas com o desenvolvimento e operação de cursos, deve ter também um foco amplo, aberto para toda a comunidade universitária, com vários níveis de atuação: ações de conscientização geral sobre a EaD, cursos de qualificação no uso de recursos tecnológicos, suporte aos departamentos, colegiados e professores no planejamento e desenvolvimento de cursos e disciplinas, produção e tratamento interativo de *feedbacks*, divulgação de experiências exemplares, etc.

Uma condição geral para a eficácia do modelo misto, deve ser lembrado, é o fortalecimento técnico do próprio órgão técnico de EaD, que tem enfrentado as dificuldades inerentes ao atual modelo de financiamento da UAB.

Finalmente, a terceira diretriz estratégica, já entrevista nas diretrizes anteriores, é o **desenvolvimento do papel de liderança regional da UFBA**. Essa diretriz decorre diretamente da análise realizada sobre o modelo UAB, e representa uma iniciativa de inverter o atual sentido centralizado da relação MEC/CAPES/UAB e regiões, substituindo-o por um modelo descentralizado e coordenado regionalmente, que interaja de modo horizontal com as iniciativas e a regulação federal.

Não se trata, entenda-se bem, da reivindicação de qualquer privilégio da UFBA na articulação regional, decorrente do destaque da universidade na pesquisa e no ensino na região. Trata-se de reconhecer que toda universidade tem compromissos não apenas de formação de pessoas. A exigência de articulação da pesquisa com o ensino e a extensão aponta justamente para conexões mais amplas da universidade com a sociedade. Nesse sentido, trata-se de a UFBA investir em iniciativas de articulação das universidades e outras instituições educacionais públicas de ensino superior, no sentido de criarem um ambiente e processos regionais de planejamento da demanda e da oferta regional por ensino superior, nos quais estejam envolvidos os órgãos municipais e estaduais de educação e entes relevantes da sociedade civil. Dessa forma, será possível associar, de modo mais orgânico, as demandas educacionais aos interesses de desenvolvimento de cada sub-região, considerar as *expertises* e estratégias de cada instituição e racionalizar a logística dos polos presenciais e do uso dos recursos públicos de um modo geral.

Essa articulação regional permanente será então o ponto de diálogo em relação ao apoio federal às prioridades estabelecidas para a região, e, ao mesmo tempo, ponto de diálogo horizontal entre a região e eventuais programas federais na área do ensino superior.

Os requisitos apresentados a seguir, no Quadro 4, exprimem essas diretrizes estratégicas e finalizam o atendimento a todos os objetivos (geral e específicos) propostos para este trabalho. Na subseção seguinte, concluímos esta pesquisa, com algumas considerações sobre contribuições e limitações para o desenvolvimento do campo.

7.1 Os Requisitos

Níveis de Ação Estratégica	Categorias de Análise		
	Pedagógicas		Autonomia Institucional
	Diálogo	Estrutura	
Regulação Geral	<ul style="list-style-type: none"> Definir o modelo de funções da polidocência para as IPES, especificando e diferenciando as atividades docentes (conteudista, coordenador e formador) e técnicas. Estabelecer que, nos cursos de graduação, as atividades de coordenador e formador serão necessariamente realizadas por docentes Rever o quadro de pessoal das IPES, para atualizá-lo com as novas funções da polidocência em EaD Definir e estabelecer métrica para a relação tutor (docente-formador) x alunos, como requisito obrigatório dos cursos EaD de graduação Definir e estabelecer parâmetro de horas docentes mínimas semanais do docente-formador para as atividades interativas, com base na quantidade de alunos. Rever os critérios para geração de notas de avaliação de cursos EaD, condicionando a nota de aprovação do curso (CC) e da instituição (IGC) a: 	<ul style="list-style-type: none"> Estabelecer requisito obrigatório para que o projeto pedagógico dos cursos (PPC) na modalidade EaD preveja mecanismos, no manejo da plataforma virtual de aprendizagem, para que, em todas as disciplinas, o docente-coordenador da disciplina e o docente-formador possam atualizar e criar conteúdos e atividades customizados para a dinâmica e perfil da turma EaD sob sua responsabilidade. Estabelecer a obrigatoriedade, no PPC, de especificação de horas do docente-coordenador de disciplina e do docente-formador para cada função de modo a: <ul style="list-style-type: none"> Ambientar os docentes e alunos às metodologias e tecnologias previstas no PPC do Curso; Interagir com os alunos nas funções específicas de tutoria virtual e tutoria presencial; Desenvolver e implementar conteúdos e atividades virtuais e 	<ul style="list-style-type: none"> Reorganizar e consolidar a legislação regulatória da EaD no Brasil. Atualizar o PNE com a nova abordagem regulatória proposta, em processo amplamente discutido com a sociedade civil, com as instituições públicas de ensino superior e com as instâncias educacionais correlatas. Restabelecer a gestão plena do MEC sobre a articulação e a definição da política nacional de EaD, com a estruturação de um órgão técnico especializado em EaD que dê suporte às instâncias do MEC responsáveis pela gestão dos vários níveis do ensino, incluindo o ensino superior de graduação e pós-graduação <i>lato sensu</i>. Limitar a expansão da autonomia das IES para credenciamento institucional e autorização de cursos EaD, enquanto não se estabelecerem requisitos mínimos de qualidade efetivos para a oferta de cursos EaD.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Obtenção de notas mínimas obrigatórias para cada tipo de requisitos (organização didática; corpo docente-tutorial; infraestrutura); ○ Independentemente do sistema de pontuação de indicadores, atendimento a um conjunto de requisitos mínimos obrigatórios de qualidade, dotados de métricas que assegurem condições básicas para interatividade (disponibilidade efetiva de docentes-formadores). • Estabelecer sanções objetivas para o não atendimento (na autorização) ou não cumprimento (no reconhecimento de curso) de requisitos mínimos obrigatórios 	<p>presenciais com foco local (perfil dos alunos, dinâmica da turma, e contexto regional) .</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dimensionar vagas para contratação de docentes e servidores técnico-administrativos para as instituições públicas de ensino superior, na proporção adequada à oferta instalada e à expectativa de oferta prevista no PDI da IPES. • Inserir o financiamento das atividades da EaD na “matriz ANDIFES”, que possibilite às IPES planejar e realizar com autonomia suas ações. • Institucionalizar requisitos obrigatórios mínimos para a estruturação e operação dos polos presenciais EaD. • Adequar a política de assistência estudantil e as condições de mobilidade intra e interinstitucional aos alunos de EaD.
UAB	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar-se às normas da regulação geral revista como proposto acima 	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar-se às normas da regulação geral revista como proposto acima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rever o sistema de financiamento baseado em bolsas e inserir os recursos para a EaD na matriz orçamentária das IPES. • Rever o arranjo institucional do Sistema UAB (IPES x mantenedores x CAPES), nos seguintes eixos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Atribuir ao polo de apoio presencial as macro funções de: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Articular-se sistematicamente com as IPES e instituições (estatais e civis) que atuam na região, ligadas a educação e ao desenvolvimento regional, para avaliar o desenvolvimento da educação superior na região e

			<p>estabelecer a demanda por cursos EaD no polo;</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Oferecer gestão e suporte administrativo, técnico e de infraestrutura aos alunos e docentes dos cursos EaD demandados pelo polo e atendidos pelas IPES. <ul style="list-style-type: none">○ Atribuir às IPES as macro funções de:<ul style="list-style-type: none">▪ Articular-se a nível regional com as demais IPES, os órgãos municipais e estaduais de educação e entes relevantes da sociedade civil, para criação de um ambiente e processos regionais de planejamento da demanda e da oferta regional por ensino superior;▪ Especificar e avaliar a disponibilidade efetiva dos recursos de infraestrutura, apoio técnico-administrativo e tutoria presencial necessários à execução da oferta do curso no polo;▪ Alocar e gerenciar os recursos pedagógicos necessários ao curso: tutoria virtual, material didático, gestão acadêmica geral.○ Fomentar a coordenação entre as IPES instaladas no Estado e em cada região para racionalizar a oferta educacional e a logística no uso dos polos presenciais.○ Atribuir ao(s) mantenedor(es) a definição do coordenador do polo,
--	--	--	--

			<p>com parecer das IPES atuantes no polo para indicação.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Atribuir às IPES atuantes no polo a indicação do assistente à docência, ouvido(s) o(s) mantenedor(es).
<p>UFBA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Após consolidação dos requisitos pedagógicos e institucionais, no âmbito da UFBA, formalizar o modelo de polidocência e do modelo institucional interno adotado pela UFBA. • Estabelecer métricas para a relação docente-formador x alunos x carga horária, considerando as especificidades dos níveis e modalidades de ensino. • Divulgar no nível geral da UFBA e fornecer capacitação continuada específica, nos requisitos pedagógicos, no modelo de polidocência e no modelo institucional interno da UFBA para a EaD. • Mapear as habilidades e competências requeridas para os docentes conteudistas, docentes coordenadores de disciplina e de cursos EaD, docentes formadores, e técnicos para os processos de ensino-aprendizagem com uso das TDIC. • Realizar pelo órgão técnico da EaD, em articulação com os órgãos de gestão acadêmica, em especial com a PROGRAD, o Programa de Ateliê Didático, amplo e permanente programa de mobilização e qualificação para o uso das TDIC, em especial: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instalação de canais informativos e atividades de debate de experiências e inovação nas TDIC com repercussão na educação; ▪ Capacitação para docentes em funções específicas (conteudista, coordenador, formador) e em atividades compartilhadas de design instrucional e edição do ambiente virtual; ▪ Capacitação para o uso de metodologias ativas com o uso das TDIC; ▪ Investimento na EaD UFBA em revista, como instrumento para o debate sobre os indicadores e referenciais de qualidade, metodologias ativas e outras práticas pedagógicas que favoreçam o desenvolvimento da cultura digital na UFBA. 		<ul style="list-style-type: none"> • Analisar e estabelecer, com ampla participação dos órgãos superiores e setoriais de gestão acadêmica, modelo institucional que defina a separação ou não, por modalidade (EaD e presencial) da coordenação e do colegiado de curso • Desenvolver a relação institucional e funcional entre o órgão técnico de EaD e os órgãos de gestão acadêmica, no sentido de aperfeiçoamento progressivo dos seguintes marcos regulatórios internos: <ul style="list-style-type: none"> ○ Concentração das decisões relativas ao projeto pedagógico e à oferta do curso nos órgãos de gestão acadêmica, com apoio do órgão técnico de EaD; ○ Concentração da gestão e avaliação do curso nos órgãos de gestão acadêmica, com apoio do órgão técnico de EaD; ○ Realização e gestão da mediação com os alunos através dos docentes estabelecidos no quadro e geridos pelos órgãos acadêmicos, com apoio do órgão técnico de EaD, especialmente em relação aos docentes conteudista, coordenador de disciplina e formador;

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir livre acesso ao conhecimento produzido e disponibilizado pela UFBA, integrando, ampliando, diversificando e dando visibilidade aos meios e suportes de disseminação disponíveis, com respeito à propriedade intelectual. • Capacitar permanentemente e articular, nacional e internacionalmente, a equipe técnica do órgão da EaD para prospecção, pesquisa, uso experimental e difusão do uso de tecnologias digitais aplicáveis a cursos EaD, híbridos e presenciais. • Expandir a infraestrutura e o suporte voltados para o desenvolvimento de recursos educacionais digitais, assegurando apoio do órgão técnico da EaD a todos os docentes que demandem suporte às atividades de ensino presencial e a distância, o que requer: <ul style="list-style-type: none"> ○ Elaborar normatização para o processo de desenvolvimento, acesso e aquisição de recursos multimídia para os cursos presenciais e a distância; ○ Criar condições para que as atuais instalações internas de videoconferência existentes sejam disponibilizadas como equipamentos multiuso para toda a universidade, sobre o <i>backbone</i> da RNP; ○ Obter investimentos federais para estender a RNP a todos os polos presenciais de EaD, de modo a assegurar padrões únicos de qualidade interativa dos cursos; ○ Obter investimentos federais para estender a RNP a todos os polos presenciais de EaD, de modo a assegurar padrões únicos de qualidade interativa dos cursos; ○ Reduzir a mediação dos órgãos técnicos da EaD nos procedimentos de criação de ambientes virtuais e focar na capacitação, suporte e acompanhamento. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mídiação, pelo órgão técnico de EaD, de conteúdos e objetos de aprendizagem, especificados pelo docente-coordenador da disciplina e docentes-formadores. • Desenvolvimento de prospecções e pesquisas sobre a regulação e a operação da EaD em geral, e sobre as tendências tecnológicas com impacto potencial na educação, com participação do órgão técnico e dos órgãos de gestão acadêmica. • Instituir um processo permanente de avaliação dos cursos a distância da UFBA, visando à melhoria contínua da sua qualidade, em articulação com a Comissão Permanente de Avaliação (CPA), e de acordo com os indicadores do MEC e com os requisitos internos da UFBA. • Promover a integração das plataformas de EaD aos sistemas corporativos e sua complementação com novos sistemas que garantam o gerenciamento amplo (pelo órgão técnico da EaD e pelos órgãos de gestão acadêmica) dos processos de EaD e presenciais de forma integrada.
--	---	---

Quadro 4. Requisitos para institucionalização de uma estratégia avançada de EaD na UFBA

Fonte: elaborado pela autora

7.2 Contribuições, Limitações e Perspectivas

O caráter multidimensional desta pesquisa – dimensões da regulação nacional, da experiência da UFBA e da percepção de gestores e docentes – define, ao mesmo tempo, suas contribuições e limitações. Articuladas pelo objetivo de produzir requisitos para uma estratégia avançada de EaD, as dimensões empíricas de análise foram analisadas por uma base conceitual solidamente assentada na literatura e por um posicionamento valorativo claro sobre a relação entre educação e tecnologia.

Sua principal contribuição teórica talvez seja exatamente esta, o desenvolvimento de um modelo analítico para exame dos processos de difusão da EaD nas IPES, baseado nas premissas conceituais de qualidade pedagógica e autonomia institucional.

No plano empírico, a contribuição da pesquisa é acentuada pela sua opção metodológica. A pesquisa-ação desenvolveu um diálogo produtivo entre a pesquisa e a gestão, com efeitos em mão dupla, e chega ao seu final com uma proposição em franco processo de discussão e implementação na UFBA.

Se, por um lado, a multidimensionalidade, envolvendo dimensões com intensas conexões entre si, possibilitou uma visão geral dos condicionantes e possibilidades da difusão da EaD nas IPES, por outro, devido a sua própria horizontalidade, gerou inúmeros temas e questões conexas, cujo tratamento encontrou limites no escopo e prazo desta pesquisa.

Ao mesmo, tempo, essa mesma multidimensionalidade do estudo, ao fazer emergir esse conjunto de questões conexas que reclamam estudos específicos, abre novas perspectivas de pesquisa: o papel e a situação profissional do tutor; as IPES e os polos como agentes da articulação da demanda e da oferta regional por ensino superior; os resultados pedagógicos dos cursos EaD; os custos comparados dos diversos modelos de EaD; os sistemas de avaliação da qualidade no ensino superior, entre outros.

Além disso, o processo de desenvolvimento desta dissertação demonstrou a riqueza do diálogo estruturado e cooperativo entre pesquisa e gestão. Cabem então esforços para valorizar, como indicado nos Requisitos, a atividade de pesquisa no âmbito da SEAD, em articulação com as unidades acadêmicas, de modo a estabelecer um amplo e permanente programa de pesquisas, para aprofundar temas

e acompanhar desempenhos institucionais, técnicos e pedagógicos dos processos EaD da UFBA.

Cumprir finalizar esses comentários ressaltando dois aspectos.

Um deles foi fundamental para a pesquisa: o decisivo apoio institucional recebido para a sua realização, tanto do órgão técnico em EaD, como, e em especial, da gestão superior e acadêmica da UFBA.

O outro aspecto decorre do entendimento da complexidade social e política dos processos de mudança tecnológica radical. Compreender essa complexidade, conceituada na discussão sobre difusão tecnológica e evidenciada e analisada ao longo deste trabalho, conduz a assumir uma visão processual como o caminho viável para a mudança em direção a um modelo pedagogicamente avançado de EaD para a UFBA. Uma visão que compreenda a necessidade de equilíbrio, determinação e flexibilidade para a construção da base social e política, interna e externa à UFBA, necessária à implementação do modelo. Uma visão onde possam ser articulados, a cada momento e a cada iniciativa de mudança, os ideais pedagógicos e o contexto político e econômico, a natureza estratégica e o papel estruturante da EaD para a educação.

REFERÊNCIAS

ABREU, T. P.; ALVAREZ, J. A. J. O trabalho docente na EaD: afetividade e precarização. *Revista Doctrina E@D*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 15-29, feb. 2018. Disponível em: <<http://www.EaDfatec.cps.sp.gov.br/revista/index.php/ok/arti-cle/view/115>>. Acesso em: 05 de jan. 2018.

ARAÚJO, N. T. F.; OLIVEIRA, F. B.; MARCHISOTTI, G. G. *Razões para a evasão na Educação a Distância*. In: 22º CONGRESSO INTERNACIONAL ABED DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. *Anais...* São Paulo, 2016.

ARRUDA, E. P. A falência do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): dilemas e (su)postos novos lemas para a EaD pública brasileira. In: *Pensar a Educação em pauta*, 02 de out. 2017. Disponível em: <<http://pensaraeducacao.com.br/pensaraeducacaoempauta/a-falencia-do-sistema-universidade-aberta-do-brasil-uab-dilemas-e-supostos-novos-lemas-para-a-ead-publica-brasileira-exclusivo/>>. Acesso em: 23 maio. 2018.

ARRUDA, E. P. *Novas tecnologias, ensino e trabalho docente*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/viewFile/23224/12766>>. Acesso em: 12 mai. 2017.

ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. P. *Educação à Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior*. In: *Educ. rev.*[online], v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>>. Acesso em 17 de agos. 2018.

AUSUBEL, David P.; NOVAK, Joseph D.; HANESIAN, Helen. *Psicologia educacional*. Trad. Eva Nick. Rio de Janeiro: Interamericana, 1980. Disponível em: <<http://www.sbem.com.br/files/viii/pdf/03/MC05002402801.pdf>>. Acesso em 17 de agos. 2018

BARNIER, G. *Le tutorat dans l'enseignement et la formation*. In: 11º CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. *Anais...* Paris: Hartmattan, 2001. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2004/por/htm/022-TC-A2.htm>> Acesso em: set. 2009.

BARRETO, Raquel G. A formação de professores a distância como estratégia da expansão do ensino superior. In: *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1.229-1.318. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BATES, T. *Educar na era digital: design, ensino e aprendizagem*. São Paulo: Artesanato Educacional, 2016.

BECK, U. *Sociedade de risco*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BELLONI, M. L. *Educação a Distância*. 5. ed. 1. reimpr. Campinas, SP: Autores Associados, 2009a.

BELLONI, M. L. *Educação a distância*. 7 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2015.

BELLONI, M. L. *Educação a distância*. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, Abr. 2002.

BELLONI, M. L.; BEVORT, E. Mídia-Educação: conceitos, história e perspectivas. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1081-1102, set./dez. 2009b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a08.pdf>. Acesso em: 17 agos. 2018

BELLONI, M. L.; GOMES, N. G. Infância, mídias e aprendizagem: autodidaxia e colaboração. In: *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 717-746, out. 2008. Especial. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 17 agos. 2018

BIELSCHOWSKY, C. E. Qualidade na Educação Superior a Distância no Brasil: Onde Estamos, para Onde Vamos? In: *Rev. EaD em foco*, 8(1): e (709), 2018. Disponível em: http://abed.org.br/arquivos/qualidade_educacao_superior_distancia_carlos_biel_abr_2018.pdf. Acesso em: agos. 2018

BIESTA, G. *Para além da aprendizagem: educação democrática para um futuro humano*. Rio de Janeiro: Autêntica, 2017.

BITTENCOURT, I. M.; MERCADO, L. P. L. Evasão nos cursos na modalidade de educação a distância: estudo de caso do Curso Piloto de Administração da UFAL/UAB. In: *Ensaio: avaliação de políticas públicas*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n83/a09v22n83.pdf>. Acesso em: 17 agos. 2018

BRASIL. *Decreto Nº 2.494*. 10 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf> Acesso em: 12 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 5.622*. 19 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm Acesso em: 11 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 5.773*. 09 de maio de 2006. 2006a. Disponível em: <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm> Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 5.800*. 08 de junho de 2006. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm Acesso em: 11 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 6.303*. 12 de dezembro de 2007. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm>. Acesso em: 25 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acesso em: 11 mai. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 7.234, de julho de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 10 agos. 2018.

BRASIL. *Decreto Nº 8.142*. 21 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2013/decreto-8142-21-novembro-2013-777446-norma-pe.html>. Acesso em: 20 agos. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 8.754*. 10 de maio de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8754.htm. Acesso em: 20 agos. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 9.057*. 31 de maio de 2017. 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm>. Acesso em: 30 jun. 2017.

BRASIL. *Decreto Nº 9.235*. 15 de dezembro de 2017. 2017b. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9235-15-dezembro-2017-785940-publicacaooriginal-154513-pe.html>. Acesso em 20 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto Presidencial, de 20 de outubro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9998.htm>. Acesso em: 11 mai. 2017.

BRASIL. *Lei Nº 10.172*. 09 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BRASIL. *Lei Nº 11.273*. 06 de fevereiro de 2006. 2006c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11273.htm>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007*. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11502.htm>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de junho de 2014*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. *Lei Nº 9.394*. 20 de dezembro de 1996. LDBN. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em 25 mai. 2017.

BRASIL. *Projeto de Lei 4.731. 19.11.2012*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acesso em: 09 jan. 2018

BRASIL. *Projeto de Lei 504. 23.08.2011*. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sicon>> Acesso em: 09 jan. 2018

CAPES. *Base de dados sobre a pós-graduação e a UAB*. GEOCAPES. 2008. Disponível em: <<http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

CAPES. DED/CAPES. *Ofício nº 20, de 15 de dezembro de 2011*. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/tri/sEaD/sEaD-2/legislacao-EaD/documentos/Oficio_Circular_20-20111dedcapes.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2017.

CAPES. Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED-CAPES). *Dados do Sistema Universidade Aberta do Brasil*. Florianópolis: ESUD. 2014a. Disponível em: <<http://esud2014.nute.ufsc.br/anais-esud2014>>. Acesso em: 16 abr. 2017.

CAPES. *Edital 75/2014*. 2014b. Diretoria de Educação a Distância. <http://capes.gov.br/component/content/article/59-eduacacao-a-distancia/ded/7281-edital-n-75-2014-sistema-universidade-aberta-do-brasil-uab>. Acesso em: 14.08.2018

CAPES. *Edital UAB 05*. 2018a. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-5-2018-UAB-2.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018

CAPES. *Instrução Normativa 02*. 19.04.2017. Disponível em: <<http://www.lex.com.br>> Acesso em: 04 dez. 2017

CAPES. *O Sistema UAB*. 2018b. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia>>. Acesso em: 26 jan. 2018

CAPES. *Parâmetros de Fomento da Universidade Aberta do Brasil*. 2012. Disponível em: <https://uab.ufsc.br/files/2012/11/PARAMETROS_DE_FOMENTO_UAB_2013_.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2017.

CAPES. *Portaria Nº 101*. 08 de maio de 2018. 2018c. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/legislacao/53-conteudo-estatico/servicos/2340-portarias>. Acesso em: 10 jul. 2018.

CAPES. *Portaria Nº 183*. 21 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/24102016-PORTARIA-N-183-2016.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2017.

CAPES. *Resultados da Pesquisa com os Estudantes do Sistema UAB*. 2018d. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/uab/resultados-da-pesquisa-com-os-estudantes-do-sistema-uab>. Acesso em: jul. 2018.

CAPES. *Sistema de Informações da Universidade Aberta do Brasil (SISUAB)*. Brasília: CAPES. 2014c. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/uab>>. Acesso em: 22 de mai. 2017.

CASTELLS, M. *A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTELLS, M. *The rise of the network society: economy, society and culture. The information age*. Oxford, UK: Blackwell, 1996. v. 1.

CASTELLS, M.; CARAÇA, J.; CARDOSO, G. (Org.). *A crise e seus efeitos: as culturas econômicas da mudança*. São Paulo: Paz e Terra, 2013.

CAVALCANTI, M. F. R. Guidelines for Qualitative Research in Organization Studies: controversy and possibilities. In: *RAEP – Administração: Ensino e Pesquisa*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 457-487, Set-Dez 2017.

CNE. *Parecer CNE/CEB nº 10/2016*, aprovado em 4 de outubro de 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49141-pceb010-16-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: jun. 2017.

CNE. *Resolução N° 02/2014*. CNE/CES. Disponível em: <https://sEaD.ufba.br/sites/sEaD.ufba.br/files/resolucao_cne_ces_02_2014_cadastro_nacional_de_oferta_de_cursos_de_pos-graduacao_lato_sensu.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

CNE. *Resolução N° 01/2016*. CNE/CES. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file>>. Acesso em: ago. de 2018

CONAE. *Resolução CONAES nº 01*, de 17/06/2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=6885&Itemid>. Acesso em: 28 mai.2017.

CONTRERAS, J. *A autonomia de professores*. São Paulo: Cortez, 2012.

COSTA, C. Modelos de educação superior a distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil. In: *Revista Brasileira de Informática na Educação*. Disponível em: < <http://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/viewFile/63/53>> Acesso em: 20 jul. 2017.

COSTA, D. M.; SILVA, C. H. P.; VECCHIA, D. C. Democratização da Educação Superior no Brasil: uma análise crítica da Universidade Aberta do Brasil (UAB). XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU. *Anais...*

Florianópolis, 2014. Disponível em
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/131674/2014-116.pdf>>.
Acesso em: 05 jun. 2018.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
Disponível em: <<http://www.luizantoniocunha.pro.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. In:
Caderno de Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>. Acesso em:
17 maio. 2017.

DANTAS, I.; FIALHO, S. H. EaD: uma análise do modelo de EaD do Senai da Bahia
a partir de concepções modificadoras de Otto Peters. In: 22º CONGRESSO
INTERNACIONAL ABED DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. *Anais...* São Paulo, 2016.

DOURADO, L. F. *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e
perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

FANTIN, M.; RIVOLTELLA, P. C. (Org.). *Cultura Digital e Escola: pesquisa e
formação de professores*. São Paulo: Papirus, 2012.

FERREIRA, R.D.S; GAMEZ, L. O papel da UAB no cumprimento das metas do PNE
2014-2014: potencialidades e fragilidades. CONGRESSO ABED 2015. *Anais...*
Disponível em: <http://www.abed.org.br/congresso2015/anais/pdf/BD_349.pdf>.
Acesso em: mar. 2018.

FIALHO, N. H. Dimensão Pedagógica da Gestão de Sistemas Educacionais.
In: *Revista Educação, Cultura Sociedade*, Sinop/MT/Brasil, v. 6, n. 1, p. 51-73,
jan./jun. 2016.

FIALHO, S. H. Interatividade, Tecnologia da Informação e Gestão do Conhecimento.
In: JAMBEIRO, O.; RAMOS, F. (Org.) *Internet e Educação a Distância*. Salvador:
EDUFBA, 2002. p. 65-82.

FIALHO, S. H.; RANGEL, M. T. R.; BARROS, M. J. F. Desafios da regulação da EAD
no Ensino Superior no Brasil: Estrutura, Diálogo e autonomia Institucional. In: XIX
ENCONTRO INTERNACIONAL VIRTUAL EDUCA. *Anais...* Salvador, 2018.
Disponível em:
<https://encuentros.virtualeduca.red/storage/ponencias/bahia2018/LFkh7krrkEohDnDKBRJwbUJIF1ZmbAKPBmzhWsse.pdf>. Acesso em: agos. 2018

FNDE. *Resolução CD/FNDE nº 08, de 30 de abril de 2010*. Disponível em:
<[http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3390-
resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-30-de-abril-de-2010](http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3390-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-30-de-abril-de-2010)>. Acesso
em: 20 mai. 2017.

FONSECA, J. J. S. *Metodologia da pesquisa científica*. Fortaleza: UEC, 2002.

FÓRUM DAS ESTATAIS PELA EDUCAÇÃO. *Projeto: Universidade Aberta do Brasil*.

2005. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

FREINET, C. *Pedagogia do bom senso*. São Paulo: Martins Fontes, 1996

FREIRE, P. *Educação como prática da liberdade*. 30. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007a.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 36. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007b.

FREITAS, M. *Da educação ambiental à educação para o desenvolvimento sustentável: domínios de ação e investigação*. CD Multimídia. Agenda21. 2005.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. Disponível em: <http://wp.ufpel.edu.br/ecb/files/2009/09/Tipos-de-Pesquisa.pdf>. Acesso em: mai. 2017

GONÇALVES, M. B. R. de O. A inserção de EaD em uma instituição de ensino convencional. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Org.). *Educação a Distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012. v. 2, p. 294-302.

GREENWOOD, R.; HININGS, C. Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. In: *Academy of Management Review*, v. 21, 1996.

HABERMAS, J. *Europe: the faltering project*. Cambridge: Polity Press, 2009.

HOLMBERG, B. (Ed.). *Distance education: international perspectives*. London: Croom Helm, 1993.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD)*, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/>>. Acesso em: abr. 2017.

INEP. *Censo da Educação Superior 2010*. 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: abr. 2017.

INEP. *Censo da Educação Superior 2016*. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: mai. 2017.

INEP. *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação*. 2008. Disponível em: <<https://www.puc-campinas.edu.br/wp-content/uploads/2016/04/proavi-instr-aval-grad-set-2008.pdf>>. Acesso em: mai. 2018

INEP. *Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação*. 2010. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/condicoesdeensino/2010/instrumento_reconhecimento_bacharelado_licenciatura3.pdf>. Acesso em: mai. 2018

INEP. *Instrumento de Avaliação de cursos de graduação. Presencial e a Distância. 2012.* Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2012/instrumento_com_alteracoes_mai_12.pdf>. Acesso em: mai.2018

INEP. *Instrumento de Avaliação de cursos de graduação. Presencial e a Distância. Reconhecimento. 2017. 2017a.* Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf>. Acesso em: mais.2018

INEP. *Instrumento de Avaliação de cursos de graduação. Presencial e a Distância. autorização. 2017b.* Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_autorizacao.pdf>. Acesso em: mai.2018

INEP. *Instrumento de Avaliação de cursos de graduação. Presencial e a Distância. 2015.* Disponível em:

<http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2015/instrumento_cursos_graduacao_publicacao_agosto_2015.pdf>. Acesso em: mai.2018

INEP. *Sinopses Estatísticas da Educação Superior 1995-2015.* 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: abr. 2017.

JACQUINOT-DELAUNAY, G. (s/d). Le tutorat dans la FAD: qu'est ce qu'un tuteur, le tutorat en FAD, le rôle des technologies. Disponível em <<http://cavi.univlemans.fr:8900/public/unesco/m3.3.3/M333.html>>. Acesso: jun. 2009.

JAMBEIRO, O. *A TV no Brasil do século XX.* Salvador: EDUFBA, 2002.

KANT, E. Resposta à Pergunta: *O que é o Esclarecimento?* Original de 1783.

Tradução de ROUANET, L. P. Disponível em

<<https://bioetica.catedraunesco.unb.br/wp-content/uploads/2016/04/Immanuel-Kant.-O-que-é-esclarecimento.pdf>>. Acesso em jun.2017.

KEEGAN, D. *Foundations of distance education.* Londres: Routledge, 1991.

KONRATH, M. L. P.; TAROUÇO, L. M. R.; BEHAR, P. A. Competências: desafios para alunos, tutores e professores da EaD. In: *Revista Renote*, v.7, n. 1. Porto Alegre: CINTED, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica.* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LEMOS, A. *Cibercultura, tecnologia e vida social na cultura contemporânea.* 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004

LEVY, P. *A inteligência coletiva.* São Paulo: Loyola, 1998a.

LEVY, P. *A máquina universo*. Porto Alegre: ArtMed, 1998b.

LEVY, P. *As tecnologias da inteligência*. São Paulo: 34, 1997.

LEVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: 34, 1999.

LEVY, P. *O que é o virtual*. São Paulo: 34, 1996.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estruturas e organização*. Brasil: Cortez, 2017.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. In: WOODWORTH, R.S. (Org.) *Archives of Psychology*, v. 22, n. 40, New York, p. 5-55, June, 1932

LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

LOBO, E. M. M. Um caminho para institucionalização da educação a distância. In: ESUD 2013 – X CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA. *Anais...* Belém/PA, 11 a 13 de junho de 2013 – UNIREDE. Disponível em: <<http://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/65>>. Acesso em: mai. 2017.

MAIA, C.; RONDELLI, E.; FURUNO, F. *A Educação a Distância e o professor virtual em 50 dias e 50 temas on-line*. São Paulo: Anhembi Morumbi, 2005.

MANCIBO, D; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. In: *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0031.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

MATTAR, J. *Número de alunos por turma em EaD e remuneração do professor on-line*. Disponível em: <http://joaomattar.com/blog/2007/03/09/numero-de-alunos-por-turma-em-EaD/>. Acesso em: out. 2017.

MEC. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. *Guia do Acadêmico UAB/Unimontes*. Belo Horizonte: Sigma, 2008a.

MEC. *Diretrizes Curriculares Nacionais – Cursos de Graduação*. 2016. 2016a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=12991>>. Acesso em: mai. 2017.

MEC. *Edital 01/2005*. 2005. Secretaria de Educação a Distância. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/edital_dou.pdf. Acesso em: agos. 2018

MEC. *Edital 01/2006*. 2006. Disponível em: <<https://www.nead.ufsj.edu.br/portal/images/docs/edital2006.pdf>> Acesso em: agos. 2017.

MEC. *Edital 01/2008*. 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/edital1_160408.pdf. Acesso em: agos. 2017.

MEC. *O que é educação a distância?* Secretaria de Educação a Distância. Brasília: SEED, 2015a. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22781/1/2016_Jos%C3%A9Fran%C3%A7aNeto.pdf. Acesso em: agos. 2018.

MEC. *Portaria 11/2017*. 2017a. Disponível em: em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: dez. 2017.

MEC. *Portaria 40/2007*. 2007a. Disponível em: em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: dez. 2017.

MEC. *Portaria 40/2010* (reed.). 2010. Disponível em: em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-port-norm-040-2007-seres&Itemid=30192>. Acesso em: dez. 2017.

MEC. *Portaria Nº 1.134*. 10 de outubro de 2016. 2016.b. Disponível em: <http://www.faal.com.br/arquivos/portariaAVA.pdf>. Acesso em: 15 agos. 2017

MEC. *Portaria Nº 1.382*. 31 de outubro de 2017. 2017b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27536183_PORTARIA_N_1382_DE_31_DE_OUTUBRO_DE_2017.aspx. Acesso em 20 mar. 2018.

MEC. *Portaria Nº 2.253*. 18 de outubro de 2001. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/legislacao/p2253.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2017.

MEC. *Portaria nº 289*, de 21 de março de 2011. 2011a. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/public/index.php/legislacoes/detalhe/1005/portaria-n-289>. Acesso em: abr. 2017.

MEC. *Portaria Nº 315*. 04 de abril de 2018. 2018a. Disponível em: http://portal.impresanacional.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12937530/do1-2018-05-04-portaria-n-315-de-3-de-maio-de-2018-12937526. Acesso em: 10 jul. 2018.

MEC. *Portaria Nº 4.059*. 10 de dezembro de 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

MEC. *Portaria nº 478*, de 2 de maio de 2011. 2011b. Disponível em: <http://capes.gov.br/36-noticias/4527-alterada-portaria-que-trata-de-bolsas-de-mestrado-profissional-para-professores>. Acesso em: mai. 2017.

MEC. *Portaria Nº 50*, de 03 de julho de 2018. 2018b. Disponível em: http://www.lex.com.br/legis_27680535_PORTARIA_N_50_DE_3_DE_JULHO_DE_2018.aspx. Acesso em: 01 agos. 2018.

MEC. *Portaria Normativa Nº 23*. 21 de dezembro de 2017. 2017c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superiores/30000-uncategorised/18977-portarias>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MEC. *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância*. 2007. 2007b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12777-referenciais-de-qualidade-para-EaD>>. Acesso em: jan. 2018.

MEC. *Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância*. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

MEC. *Resolução CNE/CES nº 01*, de 8 de junho de 2007. 2007c. Disponível em: <https://sEaD.ufba.br/sites/sEaD.ufba.br/files/Resolucao_CNE_CES_n_1_2007_Lato_Sensu.pdf>. Acesso em: jun. 2017

MILL, D. A bibliometria como estratégia científica. In: LUCAS, P. O.; RODRIGUES, R. F. (Org.). *Temas e rumos nas pesquisas em linguística (Aplicada)*: questões empíricas, éticas e práticas. Campinas, SP: Pontes, 2016.

MILL, D. *Docência virtual: uma visão crítica*. Campinas: Papyrus, 2012.

MILL, D. *Educação a distância: elementos para pensar o ensino-aprendizagem contemporâneo*. Cuiabá: EdUFMT, 2013a.

MILL, D. *Escritos sobre educação: desafios e possibilidades para ensinar e aprender com as tecnologias emergentes*. São Paulo: Paulus, 2013b.

MILL, D.; BRITO, N. D.; ALMEIDA, L. F. Gestão da educação a distância (EaD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EaD. In: *Vertentes*, UFSJ, 35 (1), p. 9-23, 2006.

MILL, D.; OLIVEIRA, M. R. G. A Educação a Distância em pesquisas acadêmicas: uma análise bibliométrica em teses do campo educacional. In: *Educar em Revista*, Curitiba, n. 4, p.15-36, 2014. Edição Especial.

MILL, D.; PIMENTEL, N. *Educação a distância: desafios contemporâneos*. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2010.

MILL, D.; RIBEIRO, L. R. C.; OLIVEIRA, M. R. G. (Org.). *Polidocência na educação a distância: múltiplos enfoques*. 2. ed. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2014.

MILL, D.; SANTIAGO, G. *A Educação a Distância na Literatura Científica: uma reflexão sobre temas saturados e silenciados*. Salvador: EDUFBA, 2016.

MOORE, M. *Learner Autonomy: the second dimension of independent learning, Convergence*. V(2), 76-88. 1972.

MOORE, M. On a theory of independent study. In: SEWART, D.; KEEGAN, D.;

MOORE, M. *The handbook of distance education*. 3. ed. New York: Routledge, 2012.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. *Educação a distância: sistemas de aprendizagem on-line*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

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

MORAN, José Manuel. *O que é Educação a Distância*. Disponível em: <<http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/dist.pdf>>

MOTA, R. *A Universidade Aberta do Brasil*. Entrevista. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/3453-sp-1979750871>>. Acesso em: mai. 2018.

NEVES, C. A. *Educação a Distância e a formação de professores*. Brasília: TV Escola, 2005. Disponível em: <<http://cdnbi.tvescola.org.br/resources/VMSResources/contents/document/publicationsSeries/124133EducacaoDistanciaFormacaoProfessores.pdf>>. Acesso em: out. 2010.

NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, P. R.; OESTERREICH, S. A.; ALMEIDA, V. L. Evasão na pós-graduação a distância: evidências de um estudo no interior do Brasil. In: *Educação e Pesquisa*, São Paulo: FEEUSP, v. 44, e165786, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-4634201708165786>.

PATTO, Maria Helena. *O ensino a distância e a falência da educação*. In: *Educação e pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 303-318, 2013.

PETERS, O. *A educação a distância em transição: tendências e desafios*. São Leopoldo-RS: Ed. Unisinos, 2012.

PETERS, O. Distance teaching and industrial production: a comparative interpretation in outline. In: SEWART, D.; KEEGAN, D.; HOLMBERG, B. (Ed.). *Distance education: international perspectives*. London: Croom Helm, 1983.

PETERS, O. Duas mudanças estruturais na educação a distância: industrialização e digitalização. In: *Ricesu*, São Leopoldo, RS, v. 1, n. 1. 2001.

PETERS, O. O. *Didática do ensino a distância: experiências e estágio da discussão numa visão internacional*. São Leopoldo-RS: Ed. Unisinos, 2006.

PIAGET, J. *A construção do real na criança*. 3. ed. 5. reimpr. São Paulo: Ática 2003.

PIAGET, J. *Para onde vai a Educação?* Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

PINTO, A. V. *O conceito de tecnologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 1 v. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/viewFile/7381/4420>. Acesso em: 28 abr. 2017.

PINTO, A. V. *O conceito de tecnologia*. São Paulo: Contraponto, 2008.

PRETI, O. *Educação a distância: fundamentos e políticas*. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

RANGEL, M. A. *Institucionalização da EaD na UFBA*. Projeto de Dissertação. Qualificado em 24.07.2017. Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas na Educação. Salvador. GESTEC-UNEB, 2017.

RICCIO, N. C. R. *Panorama de EaD da UFBA*. 2016. Disponível em: https://sead.ufba.br/sites/sead.ufba.br/files/panorama_ead_ufba_2016_0.pdf. Acesso em: 01 agos. 2018

RUMBLE, G. *A gestão dos sistemas de ensino a distância*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília: UNESCO, 2003.

SÁ, G. M. *Um estudo sobre a área do retângulo em livros didáticos para o Ensino Fundamental*. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) em Pedagogia. Recife. UFPE, 2008.

SÁ, G. M.; PADILHA, M^a. A. S. Análise de modelos de gestão de educação a distância em universidades públicas do Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA, 10., Belém, 2013. *Anais...* Belém: ESUD, 2013

SÁNCHEZ, S. M.; SÁNCHEZ, T. F. G. La autonomía institucional de las universidades, ¿determinante en el rol estudiantil en las universidades del siglo XXI?. In: XII CONGRESO INTERNACIONAL DE TEORÍA DE LA EDUCATION. *Anais...* Universitat de Barcelona, 2011. Disponível em: <http://www.cite2011.com/Comunicaciones/A+R/173.pdf>>. Acesso em: mar. 2018.

SANTANA, B.; ROSSINI, C.; PRETTO, N. de L. *Recursos educacionais abertos: práticas colaborativas e políticas públicas*. Salvador: Edufba; São Paulo: Casa da Cultura Digital, 2012.

SAVIANI, D. *Aberturas para a história da educação*. São Paulo: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. As Concepções Pedagógicas na História da Educação Brasileira. Campinas, SP. Grsf.FE: HISTDBR, 2006, Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_036.html>. Acesso em: 10 fev. 2017

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. In: *Educação &*

Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1.000, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300017>>. Acesso em: abr. 2017.

SCHULTZ, T. W. *O capital humano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

SEGATTO, J. A. Corporativismo Voraz. *Estadão*, São Paulo, 25/08/2018. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,corporativismo-voraz,70002472265>. Acesso em: 01 set. 2018.

SEGENREICH, S. C. D. Os Múltiplos Caminhos e Descaminhos da Institucionalização da EAD na Educação Superior Brasileira. In: VII CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA, Cuiabá, 2010. *Anais...* Belém: ESUD, 2010.

SILVA, J. C. S. P. *A Cláusula Zero do Conhecimento: estudos sobre Wittgenstein e Ernest Sosa*. Salvador: Quarteto Editora. 2017.

SisUAB. *Plataforma de suporte do Sistema UAB*. Disponível em <<https://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/layout/home.xhtml>>. Acesso em 06/05/2018.

SODRÉ, M. *Reinventando a educação: diversidade, descolonização e rede*. Rio de Janeiro: Vozes, 2012

SOUSA, A. S. Q.; Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. In: *Revista Educação em Questão*, Natal: UFRN, 2012. Disponível em <<https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/4055/3322/0>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

TAKEUCHI, H.; NONAKA, I. *Gestão do Conhecimento*. Trad. Ana Thorell. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TEIXEIRA, F. L. C. O Paradoxo de Solow e o Debate Sobre Tecnologia e Produtividade no Brasil. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1998-act-02.pdf>. Acesso em: agos. 2018

TEIXEIRA, F. L. C. *Tecnologia, Organizações e Produtividade: lições do paradoxo de Solow*. In: *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, abril-junho, 2001.

THIOLLENT, M. *Metodologia da pesquisa-ação*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

UFAL/UAB. In: *Ensaio: avaliação de políticas públicas*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 465-504, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n83/a09v22n83.pdf>. Acesso em: 17 agos. 2018

UFBA. *Criação de Curso de Graduação: roteiro para a elaboração de projetos*. 2017b. PROGRAD. Disponível em: <<https://prograd.ufba.br/sites/prograd.ufba.br/files/roteiro-criacao.pdf>>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Organograma*. 2012a. Disponível em:

https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Organograma_UFBA.pdf. Acesso em: mar. 2018.

UFBA. *PDI – 2008-2010*. 2008a. Disponível em: https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/PDI%202008%20-%202010%20Complemento_0.pdf. Acesso em jul. 2017.

UFBA. *PDI – 2012-2016*. 2012b. Disponível em: https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/pdiufba_2012-16_0.pdf. Acesso em: jul. 2017.

UFBA. *PDI – 2018-2022*. 2017a. Disponível em: <https://proplan.ufba.br/sites/proplan.ufba.br/files/pdi-2018-2022.pdf>. Acesso em: jun. 2018.

UFBA. *Portaria 187/2006*. 2006a. Disponível em: <<https://www.ufba.br/portarias>>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Portaria 239/2006*. 2006b. Disponível em: <<https://www.ufba.br/portarias>>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Regimento Geral*. 2012c. Disponível em: https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Regimento_Reitoria_web.pdf. Acesso em: 05 jul. 2017.

UFBA. *Regulamento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu – REGPG/UFBA*. 2014a. Disponível em: <https://sEaD.ufba.br/sites/sEaD.ufba.br/files/regpg_completo_17-12-2014.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

UFBA. *Regulamento do Ensino de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu – REGPG*. 2015. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/REGPG%20Completo%20%2817-12-2014%29.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

UFBA. *Relatório da Gestão - 2014*. 2014b. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/24150/1/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202014.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

UFBA. *Resolução 2/2012*. 2012d. Disponível em: https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2002.2012_1.pdf. Acesso em jun. 2017.

UFBA. *Resolução 2/2013*. 2013b. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2002.2013_0.pdf> Acesso em jun. 2017.

UFBA. *Resolução 3/2013*. 2013c. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/portal.ufba.br/files/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2003.2013_0.pdf>. Acesso em jun. 2017.

UFBA. *Resolução Nº 01/2013*. 2013a. CONSEPE/UFBA. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2001.2013_0.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

UFBA. *Resolução Nº 02/2008*. 2008b. CONSEPE/UFBA. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/resol_0208_1.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Resolução Nº 02/2009*. CONSEPE/UFBA. Disponível em: <https://www.ufba.br/sites/devportal.ufba.br/files/resol_0209_1.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Resolução Nº 03/2005*. CEG/UFBA. 2005. Disponível em: <https://sead.ufba.br/sites/sead.ufba.br/files/resolucao_ceg-ufba_03-2005-graduacao_a_distancia.pdf>. Acesso em: mai. 2017.

UFBA. *Resolução Nº 03/2014*. 2014c. CAPEX/UFBA. Disponível em: <https://sead.ufba.br/sites/sead.ufba.br/files/resolucao_capex_03.2014_normas_complementares_para_cursos_de_pos-graduacao_lato_sensu_da_ufba.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

VALENTE, J. A. Blended learning e as mudanças no ensino superior: a proposta da sala de aula invertida. In: *Educar em Revista*, Curitiba: Editora da UFPR, n. 4, p. 79-97, 2014. Edição especial.

VIANNA, Luiz Werneck. Terra a Vista. Disponível em <<https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,terra-a-vista,70002429859>>. Acesso em: 05 agos.2018.

VYGOTSKY, L. *Pensamento e Linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WEDEMEYER, C. A. *Learning at the back door: reflections on non-traditional learning in the lifespan*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1981.

WITTGENSTEIN, L. *On Certainty*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc. 1972.

ANEXO A
QUESTIONÁRIO

ANEXO A
QUESTIONÁRIO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

ESTA PESQUISA SEGUIRÁ OS CRITÉRIOS DA ÉTICA EM PESQUISA COM SERES HUMANOS CONFORME RESOLUÇÃO Nº 510/2017 DO CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE.

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E TECNOLOGIAS APLICADA À EDUCAÇÃO – GESTEC
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – CAMPUS I SALVADOR**

Prezado (a),

Convido-o (a) a participar da pesquisa base para a dissertação de Mestrado em Gestão de Tecnologias Educacionais, cujo objetivo é **“A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA”**, sob a orientação da Prof^a.Dr^a. Nadia Hage Fialho.

Esclarecemos que as respostas desta pesquisa serão tratadas de forma confidencial e somente os dados consolidados serão utilizados e analisados de forma agregada, impessoal e armazenados sob inteira responsabilidade da pesquisadora, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação – GESTEC.

Agardecemos a sua participação e ficamos à disposição em caso de dúvidas.

Cordialmente,

Márcia Tereza Rebouças Rangel
Mestranda em Gestão de Tecnologias Educacionais - GESTEC/UNEB
E-mail: mrangel@ufba.br

Ao prosseguir neste questionário, você declara ter lido e entendido todas as informações repassadas sobre o estudo, e indica que concorda em participar desta pesquisa.

1. Clique aqui se concorda em responder o questionário:

Sim

Não

DADOS PESSOAIS

2. Entrevistado:

3. Cargo:

4. Sexo

- Feminino
- Masculino

5. Qual a sua faixa etária?

- Menos de 25 anos de idade
- Entre 25 e 30 anos de idade
- Entre 30 e 40 anos de idade
- Entre 40 e 50 anos de idade
- Acima de 50 anos de idade

6. Assinale qual sua formação acadêmica:

- Graduação
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado

7. Indique qual a área de sua formação acadêmica:

8. Qual seu vínculo institucional com a UFBA?

- Professor efetivo
- Professor por tempo determinado
- Professor de outra IFES
- Técnico administrativo

DIMENSÃO PEDAGÓGICA

9.

Como você visualiza o impacto da tecnologia na educação nos próximos 10 (dez) anos?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) O ensino superior presencial tradicional tende a ser largamente substituído, ainda que de forma gradual, pelo ensino a distância, inclusive pela expansão de formas híbridas do processo de ensino/aprendizagem. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) O ensino seguirá mantendo formatos específicos para cada uma das duas modalidades (presencial e a distância), com peso equivalente na oferta de vagas. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) O ensino pela EAD é uma moda passageira, e ainda por muito tempo será apenas complementar ao ensino presencial, que será dominante nos cursos de graduação. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

10.

Os modelos de cursos/disciplinas EaD para a graduação devem ter qual prioridade, do ponto de vista da possibilidade de aperfeiçoamento dos conteúdos e atividades no decorrer da execução dos cursos/disciplinas em EaD?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Disciplinas projetadas com abertura para que o docente local (professor formador), responsável pela interação com os alunos, possa alterar, contextualizar e personalizar conteúdos e atividades do processo de ensino, facilitando e tornando significativa a aprendizagem. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Disciplinas baseadas em estruturas de conteúdos e atividades pré-definidas na fase de preparação, padronizadas, sem possibilidade de alteração de conteúdos e atividades durante a execução do curso, que favorecem a disseminação dos conteúdos e atividades para grandes volumes de estudantes, democratizando o acesso ao conhecimento. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto:

11.

Os modelos de cursos/disciplinas EaD para a graduação devem ter qual prioridade, do ponto de vista dos serviços de tutoria?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

1 2 3 4 5

a) Os cursos em EaD devem ser preparados com material pedagógico e exercícios virtuais de alta qualidade, de modo a incentivar o auto estudo do estudante e reduzir/eliminar a necessidade de apoio tutorial, o que favorece atender, a baixo custo, grandes volumes de estudantes.

b) Os cursos em EaD sempre devem ser planejados com serviços de tutoria virtual ativos, na proporção máxima de 50 alunos por tutor, de modo equivalente a uma turma presencial.

Comentário livre sobre o assunto.

DIMENSÃO REGULATÓRIA

12.

Como a universidade deve se organizar internamente para a gestão do desenvolvimento e operacionalização de cursos/disciplinas EaD?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

	1	2	3	4	5
a) Como são modalidades muito distintas, deve ser criada uma estrutura de gestão acadêmico-administrativa específica para EaD, paralela às estruturas de gestão dedicadas ao ensino presencial. Por exemplo, se tivermos um mesmo curso de graduação nas 2 modalidades, deve haver 2 colegiados e 2 coordenadores de curso distintos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Tudo é educação, independente da modalidade, então a gestão acadêmico-administrativa da EaD deve ser progressivamente absorvida pelas atuais estruturas acadêmicas e administrativas dedicadas atualmente ao ensino presencial na UFBA.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) É necessário um modelo organizacional misto, no qual os aspectos pedagógicos e administrativos sejam de responsabilidade das estruturas atualmente dedicadas ao ensino presencial e as funções de suporte técnico especializado (plataformas virtuais, mediação de conteúdos e capacitação técnica de docentes e gestores) sejam desempenhadas por uma estrutura técnica especializada em plataformas virtuais, metodologias de desenvolvimento de cursos em EaD e mediação de objetos de conhecimento.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Comentário livre sobre o assunto.

13.

Quais devem ser as funções do setor técnico especializado em EaD da universidade? (Tenha como referencia a SEAD).

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

	1	2	3	4	5
a) Definir quais cursos e disciplinas devem ser oferecidas em EaD a cada ano.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) Assessorar tecnicamente as estruturas de ensino, pesquisa e extensão nas questões relacionadas com a EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) Apoiar a execução dos cursos e disciplinas em EaD, nos aspectos pedagógicos e de gestão acadêmica.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) Fornecer serviços de tutoria virtual aos alunos da EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) Fornecer serviços de suporte técnico (acesso e uso das plataformas virtuais) a gestores, coordenadores de curso, professores e alunos de EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) Capacitar sistematicamente gestores, técnicos, docentes e discentes para a utilização das tecnologias aplicadas a EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) Disponibilizar e assegurar a manutenção e a qualidade do desempenho das plataformas virtuais de aprendizagem.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) Desenvolver a mediação dos conteúdos e objetos de conhecimento produzidos ou especificados pelos docentes da instituição.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Comentário livre sobre o assunto.

14.

Qual deve ser a estratégia principal da universidade para a expansão de sua oferta de cursos em EaD?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Captar cursos desenvolvidos por outras Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES e chancelados pelo MEC, sempre considerando a adequação dos cursos, de modo a ampliar rapidamente sua oferta educacional. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Desenvolver cursos em EaD a partir da capacitação dos seus próprios professores, gestores e técnicos, de modo a assegurar a adequação dos cursos às competências dos seus professores e ao perfil social e regional dos alunos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Ampliar a oferta apenas das disciplinas dos cursos de graduação presenciais no limite de 20% dos cursos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d) Ampliar a oferta apenas nos cursos de graduação presenciais no limite de 20% e liberar a oferta para os cursos de Pós- graduação lato sensu. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

15.

Para maximizar o resultado pedagógico dos cursos/disciplinas em EaD, quais devem ser as características fundamentais do Tutor?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Ter formação ou capacitação especializada na área do curso/disciplina, que lhe dê autonomia para orientar os alunos nos conteúdos e atividades das disciplinas e para inserir atividades e conteúdos complementares sempre que necessário. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Estudar os conteúdos de cada disciplina que lhe seja alocada, para prestar orientação básica aos alunos, recorrendo ao professor-formador para esclarecer dúvidas de conteúdos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Concentrar-se em monitorar a atividade e estimular o acesso dos estudantes e sua participação nas atividades virtuais da disciplina, repassando ao professor-formador todas as questões de conteúdo. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

16.

A participação da UFBA no programa UAB é operacionalizada através da concessão de recursos para o custeio, que não integram o orçamento da universidade, e de bolsas CAPES específicas, o que faz com que as atividades decorrentes não sejam consideradas no cálculo do esforço docente.

Como você avalia os efeitos nas Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES esse modelo de financiamento das atividades de EaD?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Viabilizou o desenvolvimento da EaD nas IPES. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Estimulou a formação de uma estrutura de gestão de EaD paralela as estruturas tradicionais de gestão acadêmico-administrativa das IPES, introduzindo uma dupla gestão acadêmico-administrativa para a atividade de ensino nas universidades. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Pode gerar riscos para os alunos, e, portanto, para as IPES, de não assegurar a continuidade dos cursos oferecidos, devido a eventuais interrupções na disponibilização dos recursos para o custeio das atividades e das bolsas pela CAPES. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

17.

A EaD modifica a estrutura de recursos humanos necessários à produção e operacionalização dos cursos, introduzindo funções pedagógicas (Tutor, Designer Instrucional...) e funções técnicas especializadas (produção de objetos multimídia...).

Essas funções não são previstas no quadro de pessoal das IPES. Que fazer?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Capacitar os professores do ensino presencial para exercer as funções de tutoria e designer instrucional, no limite de sua carga horária, uma vez que desempenham funções pedagógicas essenciais. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Contratar serviços externos para as novas funções pedagógicas (tutor e designer instrucional). | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Contratar serviços externos para as novas funções técnicas especializadas (profissionais para produção multimídia). | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

18.

Os polos de apoio presencial, definidos pelo MEC como estruturas integrantes dos cursos EaD das IPES, devem ser concebidos em qual modelo organizacional?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Como uma extensão espacial permanente da IPES que oferta o curso, vinculada e sujeita à sua estrutura de gestão acadêmica e administrativa. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) Como uma extensão espacial temporária da IPES que oferta o curso, vinculada e sujeita à sua estrutura de gestão acadêmica e administrativa. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Como uma organização com gestão própria, estabelecida entre os mantenedores e a CAPES, (coordenador do polo), que seleciona e capta os cursos em EaD disponíveis nas IPES e os disponibiliza segundo sua estratégia regional, condicionada aos procedimentos das IPES ofertantes enquanto durar o curso ofertado. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

19.

Como você avalia o conjunto de normas que atualmente regulam o grau de autonomia concedido pelo MEC às IES (públicas e privadas) no que se refere ao credenciamento para oferta de EaD e criação de cursos e polos de apoio presenciais?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

	1	2	3	4	5
a) Uma Instituição de Ensino Superior - IES (pública ou privada) poderá ser credenciada para oferta de cursos de graduação em EaD ainda que não seja credenciada para oferta de cursos presenciais.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
b) As Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais), ainda não credenciadas para EaD, devem automaticamente serem liberadas para ofertar cursos de graduação em EaD pelo período de 5 anos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
c) As Instituições Públicas (Federais, Estaduais e Municipais), ainda não credenciadas para EaD, não devem ser automaticamente liberadas para ofertar cursos de graduação em EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
d) As Instituições de Ensino Superior privadas devem depender de credenciamento específico pelo MEC para oferta de cursos de graduação em EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
e) As Universidades e Centros Universitários (IES detentoras da prerrogativa de autonomia) devem poder criar cursos de graduação em EaD por ato próprio, independente de autorização do MEC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
f) As faculdades (IES não detentoras da prerrogativa de autonomia) devem depender de autorização do MEC para criar cursos de graduação em EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
g) As atividades presenciais (tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e defesa de trabalhos) dos cursos de graduação em EaD devem poder ser realizadas, além de na sede da Instituição de Ensino Superior e nos Polos de Apoio Presencial, em ambiente profissional.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
h) As IES devem poder criar cursos de graduação em EaD sem previsão de atividades presenciais, condicionada à autorização prévia pelo MEC após avaliação in loco pelo MEC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
i) O credenciamento de uma IES para a oferta exclusiva de cursos de pós-graduação lato sensu deve credenciar automaticamente a IES para oferecer cursos de graduação em EaD.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
j) As IES credenciadas para a oferta de cursos de graduação em EaD podem criar polos EaD por ato próprio, independente de autorização do MEC.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
k) As IPES devem poder criar Polos de Apoio Presencial em quantidade estabelecida no PDI, desde que assegurados acordos prévios com os respectivos órgãos mantenedores.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Comentário livre sobre o assunto.

20.

O instrumento de avaliação para autorização dos cursos de graduação (presencial e EaD) define como critério central o Conceito do Curso (CC), que por sua vez determina o Índice Geral de Cursos da instituição (IGC), o qual influi decisivamente nos processos de credenciamento institucional e autorização e avaliação dos cursos EaD.

O CC resulta da atribuição de pesos para o corpo docente e tutorial (peso 20 e quinze indicadores) e infraestrutura (peso 40 e quinze indicadores)

Na medida em que as principais normas de regulação da EaD sustentam formalmente a relevância essencial da qualidade do trabalho docente e da interação entre estudantes e tutores.

Como você avalia as características do instrumento de avaliação, quanto a sua capacidade de assegurar a qualidade pedagógica dos cursos/disciplinas EaD?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) Não se deve estabelecer quantidade máxima de alunos por tutor em disciplinas EaD de graduação, pois os conteúdos podem ser acessados por milhares de alunos simultaneamente, o que é um fator de democratização do conhecimento. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) O estabelecimento de uma métrica objetiva para estabelecer limites à quantidade máxima de alunos por tutor é uma condição, não exclusiva, mas central, para assegurar adequada interatividade entre os alunos e o curso EaD. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Na medida em que a LDB (art. 25) estabelece que deve ser estabelecido "parâmetro [...] para alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor", é dispensável o estabelecimento de uma métrica objetiva para a quantidade máxima de alunos sob responsabilidade de cada tutor nos cursos EaD. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d) A quantidade máxima de alunos por tutor deve ser similar à quantidade máxima usual de alunos por sala em cursos de graduação, de cerca de 50 alunos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

21.

O programa Universidade Aberta do Brasil - UAB proporcionou recursos, especialmente sob a forma de bolsas, para as Instituições Públicas de Ensino Superior - IPES desenvolverem e disponibilizarem cursos EaD especificados e supervisionados pelo MEC.

As bolsas para as funções de Professor, na UFBA, são atribuídas por indicação do colegiado do Curso na modalidade EaD, entre professores da UFBA, na impossibilidade do professor UFBA assumir a disciplina será realizado um processo de seleção e certificação de professores externos aprovado no colegiado do curso; e as bolsas de Tutor são definidas por processo seletivo realizado pelo colegiado do Curso na modalidade EaD, baseado em edital de ampla circulação, elaborado em articulação do colegiado do curso com a Coordenação da UAB na UFBA.

Nesse contexto, como você avalia as possíveis implicações, para a universidade, das regras da UAB citadas nas proposições abaixo?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

1 2 3 4 5

a) Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos pelo MEC, constitui uma contribuição ao desenvolvimento da EaD nas IPES.

b) Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos pelo MEC, constitui uma contribuição à autonomia acadêmica e administrativa das IPES.

c) Contribuem com o fornecimento de recursos para as IPES sob a forma de bolsas da UAB, através de editais, para desenvolver e disponibilizar cursos de graduação em EaD, com objetivos, públicos e conteúdos definidos pelo MEC, constitui uma contribuição ao desenvolvimento da EaD nas IPES mas, ao mesmo tempo, uma limitação à autonomia acadêmica e administrativa das IPES.

d) É uma das condições, a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, indispensáveis para assegurar interatividade e mediação adequadas entre alunos e tutores.

e) Não se justifica a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, à medida em que a experiência dos cursos presenciais demonstra que salas com 45 a 50 alunos são adequadas, do ponto de vista pedagógico, para assegurar interatividade e mediação adequadas entre alunos e professor, o que deveria servir de parâmetro para as turmas de disciplinas em EAD.

f) Não se justifica a métrica definida pela UAB/CAPES/MEC, de proporcionar 1 bolsa de Tutor para cada grupo de 18 alunos ativos nos cursos de graduação em EaD, na medida em que deve ser livre a determinação, pelas instituições de ensino, da quantidade de alunos por tutor.

Comentário livre sobre o assunto.

22.

A Tutoria é uma função diretamente ligada à interatividade entre alunos e cursos EaD.

Os Referenciais de Qualidade do MEC (vigentes até 2010, sem força legal) afirmavam que “um dos pilares para garantir a qualidade de um curso EaD é a interatividade entre professores, tutores e estudantes”, que “os tutores desempenham papel fundamental para a aprendizagem,” que o PPP do curso deve “quantificar as relações entre [...] tutores e alunos para atendimento aos estudantes” e que o projeto do curso deve “prever vias efetivas de comunicação e diálogo entre todos os agentes do processo educacional, criando condições para diminuir a sensação de isolamento, apontada como uma das causas de perda de qualidade no processo educacional, e uma das principais responsáveis pela evasão nos cursos a distância”.

Como você avalia as características que a Tutoria deve apresentar nos cursos EaD, citados em cada uma das alternativas?

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) O Tutor realiza uma atividade de elevada importância no contexto da EaD/UAB, não sendo justificado que a bolsa para tutores tenha um valor menor que 60% do valor da bolsa concedida ao Professor Formador, que não é o principal agente da interação com os alunos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) O Tutor realiza uma atividade secundária em relação ao processo de ensino-aprendizagem em EaD, o que justifica ser a bolsa de menor valor entre todas as funções previstas para os cursos EaD da UAB. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) Na medida em que a UAB/CAPES/MEC atribui ao Tutor EaD a função de “mediador do processo pedagógico”, “esclarecendo dúvidas dos alunos {...} de acordo com o projeto pedagógico”, “promovendo espaços de construção coletiva de conhecimento”, “selecionando material de apoio e sustentação teórica aos conteúdos” e “participando dos processos avaliativos de ensino-aprendizagem”, resulta indiscutível que o Tutor realiza trabalho típico de docentes, não devendo ser visto como uma categoria funcional distinta. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d) Apesar das funções atribuídas ao Tutor pela regulação do MEC, as suas atividades não têm relevância pedagógica similar a de um professor do ensino presencial, devendo constituir categoria não-docente, qualitativamente distinta da categoria funcional dos professores. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

DIMENSÃO INSTITUCIONAL

23.

O desenvolvimento da EAD na UFBA pode ser considerado em três grandes etapas:

I. no período inicial as iniciativas de cursos de extensão partiram de professores de algumas unidades, trabalhando em geral isoladamente, sem qualquer direcionamento institucional estabelecido.

II. Em um segundo momento, a criação da UAB/CAPES em 2006 conduziu a que a EAD na UFBA fosse predominantemente gerida pelos critérios e decisões da estrutura da UAB/CAPES, com baixa influência da estrutura acadêmico-administrativa interna da universidade.

III. No terceiro momento, com a formalização do Regulamento de Graduação e Pós-graduação (REGPG) da UFBA em 2015 e a progressiva institucionalização da SEAD entre 2013 e 2015, a universidade passou a enfrentar a necessidade de exercer sua autonomia em relação à EaD.

Avalie as proposições a seguir, que tratam de aspectos fundamentais para a institucionalização da EaD na UFBA.

Indique o grau de concordância com cada uma das seguintes proposições:

- | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| a) O quadro de pessoal docente das instituições federais de ensino superior necessita ser revisto, para inserir a categoria funcional dos Tutores. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| b) A função de tutoria dos cursos EaD, pela sua relevância pedagógica, deve ser realizada pelo próprio quadro de docentes da UFBA, dentro da sua carga horária alocada ao ensino. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| c) A necessidade de suprir novas funções técnicas especializadas no trabalho educacional das instituições federais de ensino superior (designers gráficos, mediação de conteúdos e integração em páginas WEB, editores e revisores de texto WEB, produtores de vídeos, fotos, ilustrações e animações), deve ser atendida, quando necessário, por contratação de serviços externos, mantida a especificação dos serviços, sua supervisão e avaliação por órgãos colegiados e gestores acadêmicos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| d) Os cursos de graduação, com o mesmo conteúdo, oferecidos simultaneamente nas duas modalidades (presencial e EaD), devem constituir colegiados e coordenações de curso independentes, uma para cada modalidade. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| e) Deve ser regulamentada a inclusão, no cálculo do indicador de esforço docente, da carga horária utilizada por professores em atividades de EAD (tutoria, desenvolvimento de conteúdos e material didático para EAD, produção de objetos multimídia, etc). | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| f) Deve ser modificado o atual limite regulatório de 20% de carga horária em EaD nos cursos presenciais, para que a universidade possa definir com autonomia a abrangência do uso da EaD nos seus cursos. | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Comentário livre sobre o assunto.

Estrutura da EaD na UFBA

24. A introdução da modalidade a distância na estrutura de gestão acadêmica e administrativa da UFBA impõe um conjunto de alterações nos processos organizacionais, em função das características diferenciadas da educação a distância.

A EAD tem determinadas especificidades, e ao mesmo tempo é apenas mais uma modalidade de ensino; portanto, sua gestão deve ser conduzida pelos órgãos institucionalmente responsáveis pela gestão acadêmica e administrativa, com rotinas adaptadas e com apoio de um órgão técnico específico, no caso da UFBA a SEAD.

Para viabilizar esse processo de adaptação e de apoio técnico, e a partir dos estudos realizados no âmbito desta pesquisa, foi desenvolvido um conjunto de processos que inserem a gestão da EAD na gestão geral dos processos de ensino e aprendizagem da UFBA.

Este é, portanto, um momento essencial desta pesquisa, quando esses processos atualizados com a gestão da EAD estão sendo submetidos à consideração de um conjunto de gestores, coordenadores de curso e professores.

Pela importância dos desdobramentos práticos da institucionalização desses processos, contamos com sua compreensão e colaboração, para examinar cuidadosamente os fluxos de atividades propostos e sua alocação aos diversos órgãos da UFBA, apresentados graficamente a seguir.

Havendo qualquer dúvida sobre a análise e posicionamento que estamos solicitando, peço que não hesite em consultar-me para o necessário esclarecimento.

Para cada fluxo proposto para o processo de gestão solicitamos que indique seu grau de concordância com o mesmo, e, sobretudo, registre eventuais discordâncias, supressões ou acréscimos que devemos considerar quando da especificação final dos processos.

PROCESSO: Definição da política institucional de ensino para a modalidade EaD na UFBA.

24. Em relação ao processo de definição da política institucional de ensino na modalidade EaD na UFBA:

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre a definição do processo de política institucional de ensino na modalidade EaD na UFBA.

PROCESSO: Atualização do regulamento de ensino de graduação e pós graduação na modalidade EaD na UFBA.

25. Em relação ao processo de atualização do regulamento de ensino de graduação e pós graduação na modalidade EaD na UFBA:

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre o processo de atualização do regulamento de ensino de graduação e pós graduação na modalidade EaD na UFBA.

PROCESSO: Inclusão de rubrica na matriz orçamentária da UFBA para manutenção das atividades de EaD.

26. Em relação ao Processo de inclusão de rubrica na matriz orçamentária da UFBA para manutenção das atividades de EaD.:

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre o processo de inclusão de rubrica na matriz orçamentária da UFBA para manutenção das atividades de EaD.

PROCESSO: Elaboração do calendário acadêmico dos cursos na modalidade EaD.

27. Em relação ao processo de elaboração do calendário acadêmico dos cursos na modalidade EaD.

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre o processo de elaboração do calendário acadêmico dos cursos na modalidade EaD.

PROCESSO: Elaboração do plano anual de práticas pedagógicas para professores e técnicos na modalidade EaD.

28. Em relação ao processo de elaboração do plano anual de práticas pedagógicas para professores e técnicos na modalidade EaD:

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre o processo de elaboração do plano anual de práticas pedagógicas para professores e técnicos na modalidade EaD.

PROCESSO: Oferta de disciplinas na modalidade EaD nos cursos presenciais.

29. Em relação ao processo de oferta de disciplinas na modalidade EaD nos cursos presenciais:

1 2 3 4 5

Indique o grau de concordância com as etapas do processo.

Comentário livre sobre o processo de oferta de disciplinas na modalidade EaD nos cursos presenciais.