

# **Desafios da Regulação da EAD no Ensino Superior no Brasil: Estrutura, Diálogo e Autonomia Institucional**

## **Resumo**

Este estudo discute a relação entre elementos do conjunto normativo que regula a educação a distância - EAD no ensino superior do Brasil, e determinados requisitos essenciais à qualidade pedagógica dos cursos. Metodologicamente, estabelece, com base na literatura, conceitos centrais para a discussão da qualidade pedagógica na EAD - Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional -, e aplica esses conceitos à análise de uma base de dados composta por 41 documentos normativos oriundos da esfera federal de regulação, emitidos entre 1996 a 2017. As principais conclusões indicam que duas questões pedagógicas essenciais não são adequadamente contempladas na regulação: a garantia de adequada interatividade docente-aluno (devido a ausência de qualquer métrica objetiva que impeça a formação de turmas com elevado número de alunos por tutor) e a possibilidade de atender às especificidades dos alunos e do seu contexto social ao longo do processo de ensino-aprendizagem (pela ausência de incentivo regulatório específico para que os conteúdos e as atividades do curso sejam atualizados e customizados pelo professor/tutor ao longo de sua execução).

Palavras chave: educação a distância; EAD; políticas de regulação; qualidade pedagógica.

## **1. Introdução**

A longa trajetória evolutiva das teorias da aprendizagem conduziu à compreensão, hoje largamente aceita no campo da educação presencial, de que o ser humano aprende como “sujeito” (BIESTA, 2017; FREIRE, 2007; FREINET, 1996; PIAGET, 1973), ou seja, como protagonista ativo do próprio aprendizado, um ser que cresce intelectualmente e emocionalmente pelo diálogo ativo e pela reflexão crítica. Esse entendimento implica na adoção de abordagens educacionais que não só forneçam acesso a conteúdos formalizados de conhecimento (TAKEUCHI e NANAKA, 2008), mas que também, e especialmente, estimulem alta interatividade entre professor e alunos, em atividades em que o aluno tenha protagonismo e que articulem conteúdos teóricos com o contexto prático da vida social. Este último requisito pedagógico reclama, para sua consecução, autonomia e flexibilidade docente para ajustar conteúdos e atividades às especificidades dinâmicas dos estudantes em cada ação de ensino.

Esclarecer previamente esse posicionamento ontológico e epistemológico sobre o processo de aprendizagem, que desempenha papel vital nesta pesquisa, atende a uma condição central de coerência e transparência em pesquisas, especialmente qualitativas (CAVALCANTI, 2017).

O secular sistema de educação presencial, no qual esse princípio pedagógico se estabeleceu como uma importante referência para os educadores (SAVIANI, 2013), vem sendo objeto de intensa transformação em sua infraestrutura tecnológica, na direção dos sistemas educacionais baseados em tecnologias digitais de suporte à aprendizagem à distância (PETERS, 2006; MILL, 2014). Esta mudança, que revoluciona as estratégias educacionais, decorre da natureza e do ritmo acelerado das inovações tecnológicas e da globalização - no centro das quais estão as tecnologias digitais da informação e da comunicação - que vêm provocando mudanças estruturais em amplas áreas da economia e da sociedade (CASTELLS, 2003, 2013; LIBÂNIO; OLIVEIRA; TOSHI, 2017).

O exame mais cuidadoso desses processos de mudança tecnológica revela que vivemos um período em que as novas formas de produzir, aprender e viver, já instauradas pela ampla e crescente disponibilidade de recursos tecnológicos, desafiam e abalam, em toda parte, as estruturas institucionais que asseguraram, até aqui, com maior ou menor sucesso, a

regulação pública, entre outros, dos processos sociais de produção, comunicação e educação, para selecionar alguns mais relevantes. Esse desafio decorre diretamente do fato de que o aparato regulatório estabelecido nas últimas décadas necessita ser ajustado aos novos processos alterados pelas mudanças tecnológicas, sob pena de, na ausência de regulação pública, conforme sustentado em ampla literatura, a dinâmica econômica e social se dê, como vem se dando, sob o predomínio ampliado dos ativos interesses de mercado (CASTELLS, 2003; BECK, 2011).

A criticidade genérica desse desafio regulatório reside em que - diversamente da rápida difusão das mudanças técnicas - a reforma dos processos de regulação é significativamente lenta, por depender do funcionamento e da representatividade dos sistemas políticos e da ação organizada da sociedade civil, também visceralmente abalados pela intensidade das mudanças na estrutura dos processos produtivos, e das correlatas mudanças na natureza, na estrutura e nos interesses dos grupos sociais reconfigurados. Esse complexo descompasso regulatório emerge, nesse contexto, como a raiz objetiva dos atuais debates sobre a “crise da política”, a “crise do Estado” e a “crise das representações sociais” (HABERMAS, 2009).

No campo da educação, delimitado neste artigo ao ensino superior de graduação, esse desafio ganha ainda maior dramaticidade, na medida em que as mudanças técnicas, ainda não eficazmente reguladas, possam afetar os princípios pedagógicos estabelecidos como premissa analítica dessa reflexão.

Nesse contexto de baixa regulação, o setor da educação superior no Brasil assiste à propagação rápida de tecnologias educacionais, especialmente sob a modalidade da educação a distância - EAD.

Em 2010, as matrículas em EAD representavam 14,6% do total de matrículas em cursos superiores de graduação, participação que cresceu, em 2016, para 18,6%, enquanto as matrículas presenciais, que representavam 85,4% do total de matrículas em 2010, em 2016 tiveram sua participação reduzida para 81,4% do total, o que indica clara tendência de alteração do perfil das matrículas por modalidade. De modo mais eloquente, entre 2010 e 2016, as matrículas totais aumentaram em 26,2%, sendo 60,7% desse aumento verificado nos cursos EAD e 20,3% em cursos presenciais, o que demonstra a velocidade com que a expansão da EAD ocorre no país (INEP, 2017).

Nesse quadro, que combina clara e rápida expansão da EAD no Brasil nos últimos anos com um contexto geral em déficit regulatório, analisar e discutir a regulação da modalidade EAD, na perspectiva da dimensão pedagógica, torna-se uma prioridade para a pesquisa acadêmica no campo da gestão da educação, e constitui o objetivo geral deste trabalho, no interesse de contribuir para a formulação de políticas regulatórias eficazes no setor educacional.

A análise do processo de regulação da EAD, portanto, não deve basear-se na constatação quantitativa genérica do crescimento da modalidade, pois a educação não é uma *commodity* a mais, uma simples mercadoria, mas diz respeito ao processo de formação das competências técnicas e da qualidade cidadã requeridas para o desenvolvimento do país. O objetivo geral deste trabalho ganha, então, uma qualificação específica, no sentido de que o estudo da regulação requer um modelo analítico que privilegie a dimensão pedagógica, o que exige aprofundamentos reflexivos sobre a natureza e o impacto desse crescimento da modalidade EAD na qualidade do ensino (SAVIANI, 2013).

Cabe observar, inicialmente, que a EAD é uma modalidade que surgiu fora das instituições regulares de ensino, como ação empresarial que procurava explorar oportunidades “de mercado”, em um contexto histórico no qual a formação educacional tornou-se um valor para a sociedade (SCHULTZ, 1979), a partir da sua relevância para a economia e a cultura, e no qual segmentos sociais, localizados em regiões distantes das instituições de ensino, ficavam

impossibilitados de frequentá-las, por questões de distância e de inflexibilidade de horários. Nesse contexto em que vencer a distância física era a questão central, a EAD, para atingir seu público, surgiu como modalidade de ensino umbilicalmente associada às tecnologias de comunicação: no primeiro momento utilizando cartas e o sistema de correios, e em seguida incorporando progressivamente o rádio, a TV e, mais recentemente, os computadores e a Internet (PETERS, 2006; LEVY, 1997).

A literatura sustenta que essa intimidade histórica da EaD com a assimilação contínua de tecnologias e com a lógica empresarial, no contexto de baixa regulação que marca a revolução da tecnologia da informação nas últimas décadas, fez com que os seus modelos de ensino e aprendizagem recebessem fortíssima influência dos modelos de processos produtivos da indústria em geral (PETERS, 2006; MILL, 2014), cuja crescente produtividade promoveu sua difusão para todos os ramos industriais e, mais recentemente, para os serviços, inclusive os educacionais. Nesse sentido, quando examina a evolução histórica da EaD, Peters (2006) identifica a sucessiva aplicação, na EaD, dos padrões industriais de produção, seja na sua forma fordista da produção em massa, seja na forma mais moderna da produção flexível. Num e noutro caso, esses padrões conservam na EAD aquilo que é o núcleo da organização industrial da produção, a saber, a radical divisão do trabalho e a extrema concentração hierárquica das decisões sobre o processo de trabalho.

Uma questão central a considerar é que esses padrões, cuja eficiência para a produção de mercadorias é indiscutível, apresentam graves contradições quando transpostos, sem mais, para o campo da educação, pois implicam em processos de padronização e centralização na produção dos conteúdos, e em formatos de distribuição de responsabilidades nos processos educacionais, que afrontam toda consideração pedagógica mais séria, a qual, como já assinalamos, reclama alta interatividade entre alunos e professores e alta autonomia e flexibilidade do professor na condução do processo de ensino e aprendizagem. Em outras palavras, pela ausência de regulação que estabeleça limites e direções pedagógicas, os princípios típicos da indústria de massa (divisão do trabalho, baixa responsabilidade da força de trabalho e incorporação constante de tecnologia), são, hoje, um padrão disseminado nos modelos aplicados da EAD, padrão acolhido e impulsionado com entusiasmo pelas instituições privadas de ensino superior, que visualizam e capturam os ganhos de produtividade e escala associados ao fornecimento de produtos padronizados para amplos mercados de massa (CONTRE-RAS, 2012; PETERS, 2006).

Na perspectiva deste trabalho, trata-se, então, de estabelecer elementos conceituais que permitam discutir a relação entre eficácia pedagógica e modelos aplicados de EAD, para o que recorreremos às categorias desenvolvidas por Moore (2012) - **Diálogo e Estrutura** -, categorias desenvolvidas e aplicadas por Peters (2006).

A categoria de **Diálogo** remete a quanto existe, em um modelo de ensino-aprendizagem determinado, de possibilidade de interação entre docentes e discentes em um curso EAD - condição para atender ao princípio pedagógico da interatividade na (re)construção do conhecimento -, enquanto a categoria **Estrutura** diz respeito ao grau em que um programa de ensino a distância está pré-programado, controlado por terceiros e prescrito compulsoriamente para alunos e professores, sem possibilidade de modificações durante a execução do curso, implicando na negação de outro princípio pedagógico, do respeito às necessidades individuais dos estudantes.

Peters (2006), manejando principalmente esses dois conceitos, e analisando o cenário internacional, identifica o predomínio e questiona a eficácia pedagógica do modelo "industrial" - caracterizado por baixo nível de Diálogo e elevado grau de Estrutura -, apontando a possibilidade técnica e a necessidade pedagógica da EAD avançar para um modelo "pós-industrial", que supere os limitações do padrão industrial, privilegiando os fatores que asseguram elevado

grau de interatividade (Diálogo) e baixo grau de estruturação (Estrutura) dos processos de ensino-aprendizagem.

Além desses dois conceitos, Moore (2012) elabora ainda um terceiro, a Autonomia (do aluno), indicativo do quanto os próprios estudantes podem determinar seus estudos, ou seja, o quanto sua liberdade de escolha não é cerceada por excesso de Diálogo e de Estrutura. É, nesse sentido, uma categoria subsidiária das categorias de Diálogo e Estrutura, motivo pelo qual não a utilizaremos nesta análise.

Por outro lado, no plano metodológico específico desta pesquisa, e considerando o seu foco na 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) inserimos na nossa abordagem o conceito de **Autonomia Institucional** (SÁNCHEZ; SÁNCHEZ, 2011), estabelecido nesta pesquisa como o grau em que as instituições educacionais têm 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.

Esses três conceitos (Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional) compõem então nosso modelo de análise, e são utilizados para selecionar, no extenso e complexo rol de normas que regulam a EAD no Brasil, aqueles aspectos regulatórios que incidem mais diretamente sobre a autonomia institucional e sobre a dimensão pedagógica dos processos de ensino-aprendizagem na modalidade.

Na medida em que a educação no Brasil tem longa e qualificada tradição científica no setor público, e tem no setor privado um impactante vetor de expansão nos últimos anos, a distinção metodológica da incidência da regulação, segundo esses setores, atende a uma evidente necessidade analítica.

A reiterada convergência, no atual contexto de baixa regulação geral, entre os crescentes recursos tecnológicos disponibilizados para a EAD e a dinâmica da educação de base empresarial responde, certamente, pelos ritmos desiguais de expansão da modalidade entre os setores público e privado no Brasil, o que pode ser observado nas **tabelas 1 e 2**.

**Tabela 1 - Matrículas em Cursos de Graduação em EAD**

<b>Categorias</b>	<b>Matrículas em 2010</b>	<b>Matrículas em 2016</b>	<b>Crescimento por categoria no período</b>
IES Públicas	181.602	122.601	-32,5%
IES Privadas	748.577	1.371.817	83,3%
TOTAL	930.179	1.494.418	60,7%

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

**Tabela 2 - Matrículas em Cursos de Graduação**

<b>Categorias</b>	<b>Participação por categoria em 2010</b>	<b>Participação por categoria em 2016</b>
IES Públicas	19,5%	8,2%
IES Privadas	80,5%	91,8%
TOTAL	100,0%	100,0%

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

O cenário é eloquente quanto à rapidez com que o setor privado avançou na adoção da EAD, em contraste com o ritmo de incorporação da tecnologia no setor público. Enquanto o setor privado, entre 2010 e 2016, cresceu em 83,3% as matrículas em EAD, o setor público regrediu em 32,5%. Em 2016, 91,8% das matrículas em EAD estavam no setor privado, enquanto o setor público participava com apenas 8,2% do total. Certamente esse quadro é resultante de vários e complexos fatores, alguns já aqui mencionados (a intimidade da EAD com o setor privado e a atual e global baixa regulação dos processos econômicos), além de outros a merecerem estudos aprofundados, que possam esclarecer, por exemplo, as razões pela qual o setor público retardou de tal modo a incorporação tecnológica.

Nesse contexto, esta pesquisa, de caráter documental e exploratório, baseou-se na utilização dos conceitos de **Diálogo**, **Estrutura** e **Autonomia Institucional** para examinar o conjunto regulatório da EAD no Brasil, em perspectiva diferenciada para os setores público e privado.

O conjunto regulatório examinado envolveu quatro leis, cinco decretos, quinze portarias, quatro editais, três resoluções e dez documentos normativos, todos originários do governo federal e de seus órgãos executivos: MEC, CAPES e INEP.

Os resultados adiante apresentados destacam as questões pontuais mais relevantes para identificar o tratamento, na regulação, das dimensões de Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional, e assinalam, sempre que verificadas, diferenciações entre os setores público e privado.

Antes, porém, é necessária uma consideração prévia relacionada à regulação do setor público. Ainda que sejam comumente tomados, como mecanismo regulatório, os elementos normativos formais, ao modo da base documental estruturada para esta pesquisa (leis, decretos, portarias e outras normas), ações organizacionais concretas promovidas pelos órgãos de regulação podem apresentar importantes efeitos regulatórios, uma vez que condicionem as opções de ação das instituições reguladas. Esta regulação não necessariamente obrigatória, mas eficiente, está relacionada, por exemplo, à disponibilização de recursos ou outros meios operacionais que incidem sobre o comportamento dos entes regulados.

Nesse sentido, um aspecto diferenciado da regulação da EAD, é a criação do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, iniciativa do MEC em 2006 (BRASIL, 2006b) que, no seu funcionamento, estabelece normas próprias para a ação em EAD das instituições públicas de ensino superior.

Com o objetivo principal de oferecer “cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica”, a UAB contemplou também os objetivos de “oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento” e, mais amplamente, de “estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância”. A ideia central da UAB foi atender a esses objetivos através de editais de financiamento da produção e da oferta de cursos EAD, de interesse do MEC, por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial. O peso da atuação da UAB no cenário de EAD na área pública pode ser aquilatado pelo fato de que esse sistema envolve hoje 109 instituições de ensino superior ofertando 800 cursos superiores em 771 polos de apoio presencial (CAPES, 2018). Na medida em que os editais da UAB estabelecem requisitos, diferenciados da regulação normativa geral, em relação a aspectos relevantes das dimensões analíticas desta pesquisa, a atuação da UAB é considerada, nesta pesquisa, como uma fonte de atos regulatórios, a ser considerada pari-passu às normas formais que regulam a EAD em geral no país (CAPES, 2018).

Nesse sentido, os resultados a seguir apresentados incluem também, quando relevantes, considerações específicas sobre a regulação estabelecida a partir da UAB.

## 2. Diálogo

A categoria de Diálogo está relacionada à incidência de requisitos regulatórios sobre fatores que afetam diretamente as condições para a interatividade entre professores e alunos dos cursos EAD. O estabelecimento de limites máximos para o número de alunos que devem estar sob a responsabilidade de um professor, nos vários níveis de ensino, é uma condição, não exclusiva, mas básica e objetivamente mensurável, para o estabelecimento de interatividade. Por essa razão, esta métrica foi adotada, nesta pesquisa, como ferramenta para avaliar a categoria Diálogo.

Por um lado pedagogicamente decisivos, por outro lado esses limites afetam diretamente o custo operacional da educação. Talvez por essa razão, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, atualizada até 2017 (BRASIL, 1996), não estabeleceu esses limites. Talvez ainda pela mesma razão, tramita, sem finalização, no Congresso Nacional, desde 2011, iniciativa legislativa similar (BRASIL, 2011; BRASIL, 2012), que busca estabelecer o limite máximo de 25 alunos para as turmas do 1º ciclo do ensino básico e de 35 alunos para os ciclos subsequentes, incluindo o ensino médio.

Não há limite formal estabelecido para o ensino superior, talvez porque neste segmento a questão dos custos afeta diretamente o resultado financeiro das instituições privadas, que respondem por mais de 90% das matrículas na modalidade. Nesse sentido, é previsível a resistência do atual parlamento para a adoção de uma métrica objetiva que, por exemplo, institucionalize a prática atual no ensino presencial das IES (em torno de 50 alunos por turma). Observe-se que esta métrica, ainda que não formalizada em legislação específica, é contemplada, por exemplo, em parecer autorizativo de curso emitido pela Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação em 2005 (CNE, 2005).

Complementarmente à consideração desta métrica objetiva da relação professor/tutor - aluno, cabe aqui observar que a polêmica existente sobre a condição do tutor (MILL, 2014), ou seja, se o tutor deve ou não ser considerado uma das categorias de professor, se resolve pela mera observação da descrição das atividades do tutor nos referenciais de qualidade do MEC, perante a qual não é possível questionar o caráter docente da atividade do tutor, na realidade o principal mediador pedagógico entre o aluno e o curso EAD, no contexto de um arranjo designado por Mill como “polidocência” (MILL, 2014). Por este motivo, a relação de interatividade, na EAD, diz respeito sobretudo à métrica tutor x aluno, e desse modo é tratada nos instrumentos de regulação.

As normas regulatórias de nível administrativo que integram nossa base de dados revelam uma significativa contradição: enquanto os referenciais de qualidade do MEC para a educação superior a distância (que não têm força legal mas são estabelecidos como referencial norteador da autorização para funcionamento de cursos em EAD) proclamam que “um dos pilares para garantir a qualidade de um curso a distância é a interatividade entre professores, tutores e estudantes” (MEC, 2007), o instrumento de avaliação para autorização de cursos superiores de graduação (INEP, 2017) não apresenta qualquer métrica que possa materializar a declarada preocupação com a qualidade pedagógica em relação à interatividade professor/tutor-aluno. Limita-se a incluir, no indicador 1.14 (um dos 55 indicadores que recebem notas de 1 a 5 para gerar o Conceito do Curso), uma avaliação realizada por comissão de avaliadores do MEC, destituída de métricas objetivas, que considera o grau de concordância do avaliador quanto a seguinte proposição, na qual, observe-se, a mediação pedagógica é considerada em conjunto com vários outros fatores:

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 (INEP, 2017).

Além desse, apenas o indicador 1.20 aborda de alguma forma a relação quantitativa tutor-aluno, quando solicita a avaliação, do mesmo modo não-métrico, da adequação entre o número de vagas do curso e a “dimensão do corpo tutorial”.

A fragilidade desse instrumento de avaliação, aplicado às IES públicas e privadas, para assegurar uma métrica tutor-aluno adequada, essencial para a qualidade pedagógica, se evidencia ainda mais quando consideramos o seguinte fato: ainda que, nesses dois indicadores, um determinado curso tenha avaliação mínima **zero**, o impacto dessas duas notas zero, na composição final do Conceito do Curso, seria de **menos de 2,5%**. Além disso, o instrumento de avaliação normaliza fatores de diferentes impactos sobre a qualidade do curso, ao considerar com igual peso, por exemplo e entre outros, a relação tutor-aluno, de um lado, e a existência ou não de salas coletivas para os professores, de outro. Não deve, portanto, ser motivo de estranheza que instituições de ensino superior, em determinadas disciplinas EAD de graduação, atinjam quantitativos superiores a cerca de 600 alunos por tutor (ABREU e ALVAREZ, 2018).

Em contraste com esse tratamento normativo, observa-se que a UAB institui abordagem **inteiramente diversa**. O mecanismo de financiamento dos cursos, demandados pela UAB às instituições públicas de ensino superior, baseia-se na concessão de bolsas, entre elas bolsas para tutores. Nos critérios de concessão de bolsas para tutores, a UAB estabelece a métrica de uma bolsa de tutor para cada 18 alunos (CAPES, 2017) !

Mais do que uma contradição, pedagogicamente inexplicável, entre essa dupla regulação gerada pelo mesmo órgão normatizador - o MEC -, a discrepância aponta o que já assinalamos sobre o duplo caráter da regulação da EAD para as instituições públicas: uma política regulatória formal e uma ação programática concorrente, dotada de poderosos efeitos regulatórios, que estabelecem normas conflitantes entre si.

### 3. Estrutura

A categoria Estrutura diz respeito ao grau em que um curso EAD está pré-programado, controlado por atores externos ao relacionamento professor-aluno, e prescrito compulsoriamente para alunos e professores, com escassa ou nula possibilidade de modificações durante a sua execução, implicando na negação de outro princípio pedagógico, do respeito às necessidades individuais e contextuais dos estudantes.

Não há previsão específica, nem nas normas formais regulatórias, nem nos Referenciais de Qualidade do MEC ou no Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação (MEC, 2007; INEP, 2017), para a customização dinâmica de conteúdos e atividades durante o desenvolvimento do curso.

Os requisitos existentes nesses instrumentos implicam a premissa de que os conteúdos devem estar totalmente pré-elaborados e testados antes de serem disponibilizados, o que é, evidentemente, necessário, mas não é suficiente, na perspectiva de estimular o exercício da autonomia do professor para alterar/customizar conteúdos ao longo da execução do curso (MEC, 2007; INEP, 2017). Sustentamos, então, que o requisito pedagógico de considerar as necessidades individuais dos estudantes - que integra a premissa de que o aluno aprende como sujeito, e não como objeto, do ensino - não é adequadamente contemplado na regulação atual, que privilegia um conceito restritivo de ensino-aprendizagem, porque baseado fundamentalmente na entrega do conhecimento formalizado e explícito. Nessa mesma direção,

a Portaria 11, de 2017 (MEC, 2017), alterando radicalmente norma instituída desde o início da regulação da EAD, admite a oferta de cursos superiores em EAD sem a previsão de atividades presenciais, o que constitui mais um estímulo à baixa interatividade entre corpo docente e alunos.

Aqui também, como sugerimos em relação aos limites existentes para a ampliação do Diálogo, pode estar se fazendo determinante a perspectiva de resultados econômicos extraordinários (no caso do setor privado), e a limitação orçamentária e falta de autonomia para expandir o corpo de professores (no setor público), pois a realização de customizações, no decorrer da execução dos cursos, impõe custos adicionais de horas docentes.

Nesse aspecto de Estrutura, não há qualquer diferenciação no direcionamento da regulação, entre as normas formais e os requisitos da UAB. Ao contrário, em edital lançado em 01/03/2018, a customização de cursos do portfólio da UAB é na prática diretamente desestimulada, sendo exigida prévia e “irrestrita concordância” com a modelo pedagógico e com o material didático disponibilizado de forma nacionalmente centralizada (CAPES, 2018b).

A dificuldade de estabelecer claramente uma condição tão básica de interatividade - professores-tutores com autonomia para atender às necessidades específicas de seus alunos, manejando conteúdos e atividades - evidencia que também nessa dimensão de análise revela-se uma grave contradição entre o interesse em manter custos operacionais baixos na EAD - condição necessária para o enfrentamento dos seus problemas de financiamento (para o setor público) ou para a obtenção dos resultados econômicos extraordinários da EAD (especialmente crítico para o setor privado da educação) - e a necessidade de assegurar qualidade pedagógica.

#### 4. Autonomia Institucional

Autonomia Institucional designa, neste trabalho, o grau de autonomia que as instituições educacionais dispõem para ofertar e implementar cursos em EAD, em função de suas próprias estratégias de crescimento. A regulação trata dessa dimensão essencialmente em dois aspectos: o credenciamento das IES e a autorização dos cursos.

No que tange ao **credenciamento** das IES para oferta de EAD, a evolução regulatória revela tendência ao crescimento da autonomia institucional. Enquanto em 2006 (BRASIL, 2006) toda oferta de curso em EAD dependia de credenciamento específico da IES para esta modalidade, e em 2007, a Portaria 40 (MEC, 2017) exigia que a IES solicitante já fosse credenciada para o ensino presencial, em 2017 a Portaria 11 (MEC, 2017) estabelecia que as IES públicas, em todos os níveis, fossem automaticamente credenciadas para a oferta de EAD; passa a admitir, ainda, que uma IES seja credenciada para EAD, mesmo que não esteja credenciada para a oferta presencial.

Além disso, sempre no sentido de mais autonomia institucional, o credenciamento dos polos presenciais das IES, que dependia de avaliação *in loco* pelo MEC de acordo com a Portaria 40 de 2007, passou, em 2017, pela Portaria 11, a poder ser realizado através de documentos ou de recursos tecnológicos disponibilizados pela IES na sua sede central (MEC, 2017).

Em relação à **autorização** para oferta de cursos EAD, a regra regulatória, que obriga a autorização do MEC para a oferta de qualquer curso em EAD, se mantém entre o decreto 5.773 de 2006 (BRASIL, 2006) e 2017, conforme a Portaria 11 (MEC, 2017).

No que toca à Autonomia Institucional, portanto, e considerando-se a discussão realizada para as dimensões Diálogo e Estrutura, delinea-se uma contraposição entre o aumento da autonomia e a possibilidade de precarização da qualidade pedagógica, tanto através da possibilidade de credenciamento automático das IES públicas, quanto pela abertura para o



credenciamento de IES exclusivamente ofertantes de EAD, quanto ainda pela liberação da avaliação *in loco* dos polos.

Trata-se de um verdadeiro dilema, pois no contexto atual de baixa regulação dos aspectos pedagógicos (pouca garantia de interatividade e forte estruturação prévia dos cursos), nada assegura que a ampliação da autonomia institucional se reverta em maior qualidade do ensino superior. Uma novidade introduzida pela Portaria 11 (MEC, 2017), no aspecto da avaliação *in loco*, intensifica essa tendência a mais autonomia sem regulação dos requisitos pedagógicos, pois desobriga as IES de realizar momentos presenciais nos cursos de graduação superior.

Mas o aspecto talvez mais relevante da reflexão sobre a dimensão da autonomia institucional está relacionado aos efeitos da UAB sobre as IES públicas, efeitos que, como antecipamos, têm papel também fortemente regulatório.

O sistema da UAB é dirigido de forma centralizada pelos próprios órgãos de regulação, inicialmente através da secretaria de EAD do MEC, e em seguida da diretoria de EAD da CAPES. Funciona essencialmente através do lançamento de editais aos quais as IES públicas podem concorrer, seja propondo o desenvolvimento dos cursos estabelecidos em temáticas e por critérios definidos pelo MEC, seja apenas ofertando o curso desenvolvido por outra IES. Pode também ocorrer que a mesma IES desenvolva e ofereça determinado curso. Na primeira situação, a UAB fornece bolsas para a produção do curso (conteudistas e equipe multimídia), e na segunda disponibiliza apenas as bolsas relacionadas à operação do curso.

Ao definir, externamente às IES, o perfil da oferta, e ao financiar as atividades de EAD, de modo extraorçamentário (o que introduz o problema da não garantia de continuidade), o sistema UAB induziu progressivamente as IES a instituírem um sistema de gestão acadêmico específico para a EAD, com alto grau de paralelismo em relação à estrutura de gestão acadêmica historicamente instituída nas IES públicas.

Nesse contexto, os gestores acadêmicos e suas instâncias próprias (colegiados e departamentos), assim como professores e setores administrativos de seleção, matrícula e suporte aos alunos, tendem a ficar à margem dos processos de gestão da EAD, os quais são sustentados por profissionais específica e temporalmente alocados às ações dos cursos UAB. O conjunto das operações da UAB na IES, adicionalmente, é gerenciada por uma coordenação local da UAB, que não reporta necessariamente à estrutura orgânica de gestão acadêmica da IES.

Esse arranjo institucional, que consideramos improvisado e revelador da dominância de uma forte perspectiva centralizadora de políticas públicas, no mínimo foi um fator de inibição para que as IES enfrentassem de forma reflexiva, as desafiantes questões colocadas pela expansão da EAD no cenário educacional. O grau desse paralelismo, que em si mesmo constitui promissora área de estudo crítico, certamente varia em função de outros fatores, entre os quais a maturidade estratégica das IES em relação ao processo de introdução da EAD nos seus cursos, e a capacitação de seus gestores e professores para as novas problemáticas trazidas pela difusão da modalidade.

Mas a observação empírica de situações como a da Universidade Federal da Bahia - UFBA (hoje em forte processo de reversão desse paralelismo), por exemplo, demonstra o que temos sustentado nesse trabalho, a saber, o forte poder regulatório da UAB e seu efeito inibidor da formulação, pelas IES, de estratégias autônomas para a assimilação institucional orgânica das novas tecnologias (RANGEL, 2017).

## 5. Considerações Finais

O foco desse trabalho foi o exame, sob as categorias de Diálogo, Estrutura e Autonomia Institucional, do conjunto normativo que regula a EAD no Brasil, com atenção complementar para distinções pontuais entre o setor público e privado e entre a regulação formal e a atuação da UAB no setor público. Em que pese ter sido necessário restringir significativamente a quantidade de questões analisadas, devido aos limites de formato deste trabalho, os resultados revelam a existência de disfunções institucionais e contradições normativas que geram potencialmente graves riscos para a qualidade do ensino superior de graduação na modalidade EAD.

A discussão das categorias Diálogo e Estrutura, acima realizada, demonstra, com base na análise documental do conjunto regulatório constituído nesta pesquisa, que duas questões pedagógicas essenciais não são contempladas na regulação da EAD no Brasil: a garantia de adequada interatividade docente-aluno, pela ausência de qualquer métrica objetiva que impeça a formação de turmas nas quais a um só tutor sejam alocados centenas de alunos; e a possibilidade de atender às especificidades do processo de aprendizagem de cada aluno e do seu contexto social, pela ausência de abertura regulatória para que os conteúdos e as atividades do curso sejam dinamicamente atualizados e modificados ao longo de sua execução.

Demonstra essa ausência, por um lado, a não exigência, nos Referenciais de Qualidade do MEC ou no Instrumento de Avaliação dos Cursos de Graduação, da possibilidade de alterações dinâmicas nos conteúdos dos cursos, na medida em que esses instrumentos tratam exclusivamente da necessidade de pré-elaboração e teste de todo o material didático **antes** da oferta do curso. Por outro lado, no edital mais recente da UAB, lançado em 01/03/2018, quando nossa base documental já estava estruturada e sua análise inicial concluída, a customização, por uma IES, de cursos EAD, integrantes do portfólio da UAB, é desestimulada. Esta restrição fica clara no item 4.3.4 do Edital, que estabelece que “as IES públicas que propuserem ofertas de cursos nacionais assumem a irrestrita concordância com os termos do Projeto Pedagógico Nacional e seu material didático” (CAPES, 2018b). A não concordância implica objetivamente na não concessão de bolsas, o que, no modelo adotado, inviabiliza a customização.

Retomando os modelos identificados por Peters (2006), é forçoso reconhecer que, tanto no âmbito da regulação geral da EAD, como no âmbito da regulação especial da UAB, emergem traços que evidenciam o incentivo, ativo e passivo, à adoção do padrão industrial como referência maior para a modelagem e difusão dos cursos EAD no Brasil.

Considerando os achados desta pesquisa, podemos concluir que um modelo de EAD que tenha como fundamento a qualidade pedagógica, que estabelecemos como referência para nossa análise, se mostra não atendido pela regulação. Esta constatação permite supor a existência de um conflito objetivo - especialmente devido ao custo da necessária disponibilização de horas docentes - entre o modelo com compromissos pedagógicos e o modelo de cursos de baixa interatividade e customização, projetado para grandes massas de alunos. Convém considerar, aqui, e mais uma vez, a compreensão de que educação, por várias e boas razões, não pode ser tratada como uma mercadoria, e deve atender, em primeiro lugar, àqueles requisitos que a qualificam efetivamente como formação de sujeitos.

Outro aspecto relevante da reflexão proporcionada por esta pesquisa, é o questionamento ao modo como a concepção e os instrumentos da UAB geraram efeitos que impactaram na autonomia institucional e acadêmica das IES públicas, estimulando a gestão dos recursos humanos e do orçamento do EAD através de estruturas gerenciais paralelas às instâncias de gestão acadêmica institucionalizadas.

Para além de ferir, no nosso entendimento, a autonomia académica das IES públicas, a natural ação dessas instituições, premidas por limitações financeiras, para captar os recursos da UAB para a EAD, seguramente desestimulou a inovação organizacional em suas próprias estruturas tradicionais de gestão, e desestimulou igualmente a capacitação massiva de gestores e professores para lidar com as novas tecnologias. Inovação e capacitação que são condições indispensáveis para a adaptação do aparato regulatório interno das IES públicas ao novo cenário tecnológico.

Ao lado das conclusões que foi possível sustentar, este trabalho pretende ter desvelado um conjunto de questões que reclamam tratamento analítico mais aprofundado, contribuindo, também desta forma, para ampliar a reflexão crítica que auxilie o aperfeiçoamento da regulação, pedagogicamente orientada, dos processos de introdução das tecnologias no ambiente educacional no Brasil.

## REFERENCIAS

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. ISSN 2318-0676. Disponível em: <<http://www.eadfatec.cps.sp.gov.br/revista/index.php/ok/article/view/115>>. Acesso em: 05 01. 2018.

BECK, U. **Sociedade de Risco**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BIESTA, G. **Para além da aprendizagem-Educação democrática para um futuro humano**. RJ: Autêntica, 2017.

BRASIL. Decreto 5.773. 09.05.2006. Disp. em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> Acesso em 11.12.2017

BRASIL. Decreto 5.800. 08.06.2006b. Disp. em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> Acesso em 11.12.2017

BRASIL. Lei 9.394. 20.12.1996. Disp. em <[www4.planalto.gov.br/legislação](http://www4.planalto.gov.br/legislação)> Acesso em 11.12.2017

BRASIL. Projeto de Lei 4.731. 19.11.2012. Disp. em <<http://www2.camara.leg.br>> Acesso em 09.01.2018

BRASIL. Projeto de Lei 504. 23.08.2011. Disp. em <<http://legis.senado.leg.br/sicon>> Acesso em 09.01.2018

CAPES. **Edital UAB 05**. 2018b. Disp. em <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-5-2018-UAB-2.pdf>> Acesso em 04/03/2018

CAPES. **Educação a Distância**. 2018. Disp. em <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia>> Acesso em 26.01.2018

CAPES. **Instrução Normativa 2**. 19.04.2017. Disp. em <<http://www.lex.com.br>> Acesso em 04/12/2017

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. 1 - A sociedade em rede; 2 - O poder da identidade; 3 - O fim do milênio. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002-2003.

CASTELLS, M.; CARDOSO, G.; CARAÇA, J. (Orgs). **A Crise e seus efeitos: as culturas econômicas da mudança**. SP: Paz e Terra, 2013.

CAVALCANTI, M. F. R. Guidelines for Qualitative Reseach in Organization Studies: controversy and possibilities. **RAEP - Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro; v. 18, n. 3, p. 457-487, Set-Dez 2017.

CNE/CES. Parecer 151/2005. Autorização para o funcionamento do curso de Direito, bacharelado, a ser ministrado pela Faculdade Atlântico Sul do Rio Grande, na cidade de Rio Grande, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2005/pces151\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2005/pces151_05.pdf)>. Acesso em 15.12.2017.

CONTRERAS, J. **A Autonomia dos Professores**. SP: Cortez, 2012.

- FREINET, C. *Pedagogia do Bom Senso*. SP: Martins Fontes, 1996.
- FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 36ª ed. SP: Paz e Terra, 2007.
- HABERMAS, J. **Europe. The Faltering Project**. Cambridge: Polity Press, 2009)
- INEP. **Instrumento de Avaliação para Autorização de Cursos de Graduação**. 2017. Disp. em <<http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12777-referenciais-de-qualidade-para-ead>>. Acesso em 04.12.2017
- INEP. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2016**. Brasília: Inep, 2017. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em 15.01.2018
- LEVY, P. **As Tecnologias da Inteligência**. SP: Editora 34, 1997.
- LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. *Educação Escolar: políticas, estruturas e organização*. Brasil: Cortez Editora, 2017.
- MAIA, C., RONDELLI, E. e FURUNO, E. **A Educação a Distância e o Professor Virtual**. SP: Anhembí Morumbi, 2005.
- 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 13.10.2017.
- MEC. **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância**. 2007. Disp. em <<http://portal.mec.gov.br/par/193-secretarias-112877938/seed-educacao-a-distancia-96734370/12777-referenciais-de-qualidade-para-ead>> Acesso em 26.01.2018
- MEC. 2017. **Portarias 11/2017, 40/2007, 40/2010 reed**. Disp. em <<http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/18977-portarias>> Acesso em 10/12/2017.
- MILL, D; RIBEIRO, L. R. C.; OLIVEIRA, M. R. G. (Orgs.). **Polidocência na educação a distância**: múltiplos enfoques. 2.ed. São Carlos: EdUFSCar. 2014.
- MOORE, M. **The Handbook of Distance Education**. Third Edition. New York. Routledge. 2012.
- PETERS, O. O. **Didática do ensino a distância**: experiências e estágio da discussão numa visão internacional. São Leopoldo-RS: Ed. Unisinos, 2006.
- PIAGET, J. **Para onde vai a Educação ?** RJ: José Olympio, 1973.
- RANGEL, M. **A Institucionalização da EAD na UFBA**. Projeto de Dissertação. Qualificado em 24.07.2017. Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas na Educação. GESTEC-UNEB, 2017.
- 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 Educación. Universitat de Barcelona, 2011. Disponível em < <http://www.cite2011.com/Comunicaciones/A+R/173.pdf>>. Acesso em 13-3-2018.

SAVIANI, D. **Aberturas para a História da Educação**. SP: Editora Autores Associados, 2013

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano**. RJ: Zahar, 1979

TAKEUCHI, H. e NONAKA, I. **Gestão do Conhecimento**. RS: Artmed Editora, 2008.

VALENTE, J. A. Blended learning e as mudanças no ensino superior: a proposta da sala de aula invertida. **Educar em Revista**. Curitiba: Editora UFPR, 2014.