

## **A Educação a Distância no Ensino Superior no Brasil: o olhar de gestores institucionais e coordenadores de polo**

Márcia Vieira

LE@D, Universidade Aberta  
mfvieira@lead.uab.pt

**RESUMO.** Este artigo baseia-se nos resultados de uma pesquisa de Doutorado em Educação sobre o processo de gestão de cursos de educação superior na modalidade a distância no Brasil, no âmbito do sistema Universidade Aberta e de instituições universitárias privadas. Tem como objetivo apresentar e analisar os desafios enfrentados pelas Instituições de Ensino Superior na gestão de cursos à distância e apontar algumas estratégias utilizadas pelos gestores para solucionar/minimizar os problemas. Teoricamente, contextualiza a educação à distância na contemporaneidade e resgata a evolução das políticas públicas no Brasil. A estratégia metodológica utilizada foi o estudo de caso múltiplo e envolveu uma amostra aleatória simples, composta por 202 gestores de polo presencial e 10 gestores institucionais. Para a análise dos dados, recorreu-se à triangulação das fontes e à análise de conteúdo (Bardin, 2006). Os resultados revelam a necessidade de se investir esforços no sentido da familiarização discente com o modelo pedagógico da educação à distância; compreensão dos motivos da evasão e elaboração de estratégias efetivas para minimizá-la; desmistificação da crença de que a EaD corresponde a uma educação de baixa qualidade; e na valorização e qualificação docente. Por conclusão, salienta-se a importância de se reavaliar a estratégia pedagógica, a reorganização da matriz curricular e os processos de mediação pedagógica, a partir do conhecimento do perfil discente para que a educação à distância se consolide qualitativamente no sistema educacional.

**Palavras-chave:** Educação a distância; Universidade Aberta do Brasil; Ensino Superior; Gestão de EaD; Institucionalização da EaD.

## **Distance Education in Higher Education in Brazil: the perspective of institutional managers and pole coordinators**

**ABSTRACT.** This article is based on the results of a PhD research in Education on the process of managing higher education courses in distance education in Brazil, within the scope of the Open University system and private university institutions. It aims to present and analyze the challenges faced by Higher Education Institutions in the management of distance courses and to point out some strategies used by managers to solve / minimize problems. Theoretically, it contextualizes distance education in contemporary times and rescues the evolution of public policies in Brazil. The methodological strategy used was the multiple case study and involved a simple random sample, consisting of 202 polo coordinators and 10 institutional managers. For data analysis, triangulation of sources and content analysis were used (Bardin, 2006). The results reveal the need to invest efforts towards familiarizing students with the pedagogical model of distance education; understanding the reasons for evasion and developing effective strategies to minimize it; demystification of the belief that distance education corresponds to low

quality education; and in the valuation and qualification of teachers. In conclusion, the importance of re-evaluating the pedagogical strategy, the reorganization of the curricular matrix and the pedagogical mediation processes is emphasized, based on the knowledge of the student profile so that distance education is qualitatively consolidated in the educational system.

**Keywords:** Distance education; Open University of Brazil; University education; EaD management; Institutionalization of distance education.

## Introdução

Os paradigmas educacionais no ensino superior têm sofrido grandes transformações nas últimas décadas (Núñez & Vilchez, 2017), especialmente, nas práticas em relação à educação *online* (Bozkurt, 2015). O que mais influenciou essas transformações foi, sem dúvida, as Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) (Núñez, Penelas & Cuesta, 2014). Uma educação de qualidade inclusiva e equitativa (UN, 2015) em um mercado cada vez mais globalizado e competitivo (Gaebel & Zhang, 2018), impõe às Instituições de Ensino Superior (IES) em todo o mundo o investimento em Educação a distância (EaD) e práticas de eLearning, de forma a promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Observa-se ainda, o crescimento do ensino híbrido em que há uma junção da educação presencial com a educação a distância, valorizando também a interação, o aprendizado coletivo e colaborativo e o desenvolvimento de habilidades de comunicação de modo a atender às necessidades dos estudantes, mercado de trabalho e dinâmica social predominante. Vários estudos têm revelado que a Educação aberta e a distância aumenta a qualidade e a importância do ensino superior (European Commission, 2016) tornando-o mais inclusivo, consoante às mudanças sociais e inovador em termos de utilização efetiva de recursos didáticos e educacionais (Inamorato dos Santos, 2019).

No Brasil, muitas IES têm introduzido práticas pedagógicas com utilização das TDIC, associadas ao uso de plataformas de aprendizagem ou *Learning Management System* (LMS), seja com a oferta de cursos em *e-learning*, seja com cursos em *b-learning* (Dias et al., 2015; Mill, 2015), o que tem resultado em um crescimento da educação a distância bem mais significativo que a presencial. Este crescimento atinge uma proporção ainda maior no atual cenário contemporâneo, em que vivenciamos o confinamento social decorrente da pandemia do COVID-19 (OPAS/OMS-2020) e encerramento das atividades educativas presenciais com substituição por atividades não presenciais ancoradas em meios digitais (Ministério da Educação, 2020).

Apesar de ser um dos pontos cruciais para a mudança de paradigma na sociedade do conhecimento e para uma maior eficiência na qualidade do ensino (Ortiz, 2015), poucos são os estudos científicos publicados sobre a implantação e gestão da EaD no Brasil. Embora, nos últimos anos, a literatura da área tenha ampliado quantitativamente, abrangendo diversos aspectos da modalidade (Mill & Santiago, 2016), seus aspectos mais gerenciais e políticos têm atraído menos interesse do que seus aspectos mais técnicos e pedagógicos, sendo escassas as pesquisas que tratem sobre a gestão de

cursos na modalidade a distância (Zawacki-Richter, Bäcker & Vogt, 2009; García Pérez & García Aretio, 2014; Bozkurt et al, 2015).

Assim, este artigo tem como objetivo explicitar e analisar as dificuldades e desafios que permeiam a Educação à Distância no Brasil e as estratégias institucionais adotadas para superação dos principais desafios, a partir da percepção e das vivências de gestores de polos presenciais e de gestores institucionais de EaD, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil e de instituições universitárias privadas.

## **1. Referencial teórico**

### **1.1. Educação a Distância: Conceitos e fundamentos**

A educação à distância, praticada desde o século XVIII com as primeiras experiências dos cursos por correspondência, modificou-se ao longo do tempo, perpassando várias gerações caracterizadas pelo tipo de tecnologia adotada para a comunicação e interação entre professor e aluno. Na contemporaneidade, pode ser definida como uma modalidade de educação que apresenta como principal característica a proposta de ensinar e aprender com professores e alunos separados no tempo e/ou no espaço, não precisando estar no mesmo local ao mesmo tempo (Moore & Kearsley, 2007; Mill, Dias-Trindade & Moreira, 2019).

Na literatura acadêmica encontram-se diversas concepções dessa modalidade educacional e todas ressaltam a tecnologia e a separação espaço-temporal. Dentre estas, destaca-se a concepção de Moran (2002) que define Educação à Distância como um processo de ensino-aprendizagem, mediado por tecnologias, em que professores e estudantes estão separados espacial e/ou temporalmente, podendo estar conectados, interligados por tecnologias como a Internet, como também podem ser utilizados o correio, o rádio, a televisão, o vídeo, o telefone ou tecnologias similares.

Nesta mesma perspectiva, Moore & Kearsley (2007) a caracterizam como sendo um aprendizado planejado que ocorre em um lugar diferente do local de ensino e requer técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais.

Também, a legislação vigente no Brasil, no decreto nº 9.057/2017, em seu primeiro artigo, caracteriza a educação a distancia, como:

modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Ministério da Educação, 2017).

Em suma, pode-se afirmar que a EaD apresenta características específicas e distingue-se do ensino presencial tradicional, fundamentalmente, pela separação espaço-temporal entre professor e aluno, rompendo com a concepção da presencialidade no processo de

ensino-aprendizagem (Vidal & Maia, 2010) e pela mediação didático-pedagógica realizada por meio de tecnologias digitais.

Nas duas últimas décadas, a EaD tem se diversificado em diferentes tipos de organização e configuração do processo de ensino e aprendizagem, gerando uma multiplicidade de termos para definir as práticas de ensino e aprendizagem nesta modalidade, tais como: ensino a distância, educação virtual, educação online, ensino online, aprendizagem aberta a distância, e-learning (aprendizagem eletrônica), b-learning (educação híbrida), m-learning (educação móvel), u-learning (educação ubíqua), sendo que as três últimas denominações são derivadas do e-learning e herdam suas características ou podem se complementar (Mill, Dias-Trindade & Moreira, 2019; Rocha, Joyce & Moreira, 2020). Portanto, há diversas formas de configuração do processo de ensino e aprendizagem à distância, de modo que o termo Educação a Distância refere-se à modalidade educacional que engloba todos esses outros modelos de organização e configuração do processo de ensino-aprendizagem.

## 1.2. Breve síntese da trajetória histórica das políticas públicas de EaD no Brasil

A Educação a Distância foi reconhecida no Brasil pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394 em 1996, que no seu artigo 80, introduziu-a oficialmente no sistema educacional brasileiro. A sua regulamentação pelo Decreto nº. 5.622 de 2005 desencadeou um processo de intenso crescimento, saltando de 114 mil alunos em 2005 para 5.772.466 em 2012, em resposta aos avanços tecnológicos e demandas da sociedade contemporânea. Este número sofreu um decréscimo em 2013, oscilando até 2016, e a partir de então, vem aumentando significativamente, atingindo 9.374.647 matrículas em 2018 (ABED, 2019). A quantidade total de matrículas segundo o Censo EAD.BR, desde 2009 até 2018, pode ser observado na figura 1.

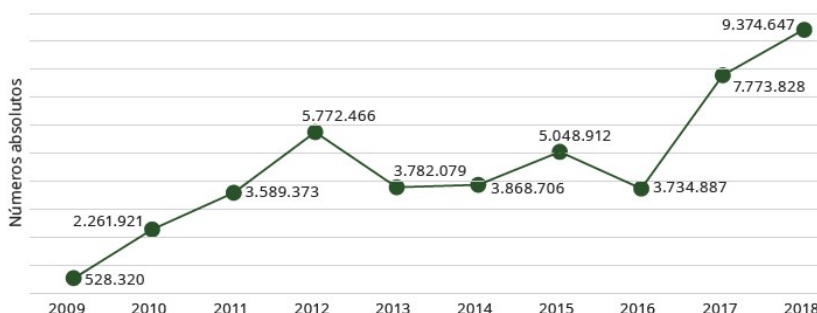


Figura 1. Número de matrículas na EaD (ABED, 2019: 61)

Houve um grande incentivo do Governo Federal para implementação da EaD como estratégia para alcançar as metas do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 10.172/2001), como a expansão do ensino superior e para diminuir as desigualdades de acesso a esse nível de ensino. Visando à inclusão social e educacional por meio da oferta de educação superior a distância, o Ministério da Educação criou, em 2005, a Universidade Aberta do Brasil, institucionalizada pelo Decreto nº. 5.800/2006.

Da forma como foi instituída, a UAB não é uma universidade aberta no real sentido do termo, mas a articulação de Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sob a coordenação do MEC, com o objetivo de levar ensino superior de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos brasileiros (Presidência da República, 2006). Os primeiros cursos da UAB foram implementados em Março de 2007, e em Junho de 2015, 93 Instituições de Ensino Superior públicas atuavam em 707 polos de apoio presencial. Em 2016, o Sistema UAB é integrado por 95 IPES, sendo 52 universidades federais, 27 universidades estaduais e 16 institutos federais de educação tecnológica (INEP, 2016).

Em 2007, o MEC divulgou o documento "Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância" (Ministério da Educação, 2007), em que estabelece a política de garantia de qualidade e define que deverão ser realizadas atividades presenciais nos pólos como as avaliações, estágios supervisionados, aulas práticas em laboratórios, defesas de Trabalho de Conclusão de Curso, tutorias presenciais, e videoconferências.

Apesar dos esforços governamentais para a consolidação do sistema UAB nos seus primórdios, o processo de expansão do ensino superior no Brasil é caracterizado pelo avanço do setor privado. Segundo dados do Censo da Educação Superior de 2018, divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2018), a EaD responde por 37,3% do total de matrículas de graduação no país em 2018. Destas, 91,6% nas instituições privadas e 8,4% nas públicas. Em 2018, as matrículas em cursos de graduação a distância totalizavam 2.056.511, sendo 172.927 em IES públicas e 1.883.584 em IES privadas, conforme apresentado na tabela 1.

Tabela 1 – Total de matrículas no Ensino Superior (INEP, 2018)

Matrículas na EaD - 2018		
Pública	Federal	93.075
	Estadual	77.949
	Municipal	1.903
	Total	172.927
Privada	1.883.584	
Total	2.056.511	

Fonte: INEP (2018)

Após mais de 10 anos da regulamentação da EaD pelo Decreto nº. 5.622 de 2005, houve uma alteração na legislação brasileira que marca o início da quebra de paradigmas da EaD no Brasil, instituída pela Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de Educação Superior na modalidade a distância. Essa Resolução era aguardada ansiosamente pelos gestores institucionais, face aos aspectos restritivos relativos a autonomia acadêmica das IES na legislação anterior, e trouxe novas perspectivas às IES para a gestão de programas de EaD no ensino superior. A nova Resolução dá ênfase

aos documentos institucionais como base para estruturar a EaD na IES, os cursos e a situação dos profissionais que atuam na EaD.

Um ano depois, o MEC publica o Decreto 9.057 de 25 de maio de 2017 regulamentando o art. 80 da Lei nº 9.394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, representando um novo marco regulatório para a EaD no Brasil. Nos termos deste Decreto, a educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância, observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados. Uma grande evolução advinda da nova regulamentação é a possibilidade de credenciamento de IES com cursos de graduação e pós-graduação lato-sensu exclusivamente para a modalidade EaD, independentemente de estar credenciado na modalidade presencial. Logo após, o MEC publica a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Estas alterações na legislação trouxeram mais flexibilidade para as IES na área, o que possibilita um maior crescimento da EaD no Brasil.

## 2. Metodologia

Metodologicamente, a pesquisa constituiu-se numa abordagem quali-quantitativa, exploratória, de natureza aplicada, baseado numa amostra aleatória simples, não probabilística. Além do estudo bibliográfico e da análise documental das políticas de EaD no Brasil, a estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso múltiplo, que conforme Yin (2005) permite ao pesquisador mais de uma forma de coleta dos dados que o leve a obter resultados que possam traduzir-se de forma significativa o objeto estudado.

Considerando o estudo de dois contextos distintos (IES públicas e IES privadas) e várias unidades de análise para cada realidade (IES com cursos EaD melhores avaliados pelo MEC e IES com cursos EaD com notas mais baixas na avaliação do MEC), o estudo de caso múltiplo evidenciou-se como opção metodológica mais apropriada e abrangeu 14 unidades de análise, conforme mostra a figura 2. Para a escolha das unidades de análises, foram utilizadas as notas das últimas avaliações dos cursos à distância realizadas pelo MEC, que compõem os indicadores de qualidade da Educação Superior: o Conceito Preliminar do Curso (CPC) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE).

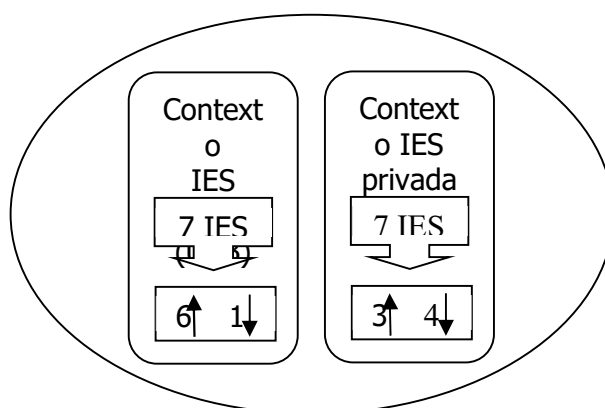


Figura 2 – Contextos e unidades de análise da investigação. Fonte: Autor (2018:105)

Os estudos de caso foram realizados no segundo semestre de 2016, com utilização das seguintes técnicas de recolha de dados: Análise documental, inquérito por questionário *online* aplicado a coordenadores de polo e entrevista semi-estruturada com gestores institucionais de EaD das IES em estudo.

O questionário *online* foi respondido por 202 gestores de polos, distribuídos por todas as regiões do Brasil (Norte – 11,5%; Nordeste – 18,2%; Centro-Oeste – 14,3%; Sudeste – 29,5%; Sul – 26,5%), com representatividade de 94 IES públicas/UAB (46,5%) e 108 IES privadas (53,5%). O conjunto de dados resultantes, relativo às questões fechadas, foi planilhado no *Microsoft Excel 2013*, para análise descritiva dos dados, com utilização de medidas de tendência central e de dispersão: frequências, médias e cálculo de proporções.

As entrevistas foram realizadas por meio de uma ferramenta informática, o Skype, em dia e horário previamente combinado, com dez gestores institucionais de EaD das IES em estudo que concordaram em participar. Foi obtida a autorização de cada gestor para a gravação áudio de cada uma das entrevistas.

Para análise dos dados obtidos nas entrevistas e nas questões abertas do questionário, recorreu-se à triangulação das fontes e à análise de conteúdo, baseando-se na conceituação de Bardin (2006), bem como nas etapas da técnica por ele explicitadas: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Após várias “leituras flutuantes” (Bardin, 2006) e leitura integral das transcrições (Bogdan & Biklen, 1994), os dados foram codificados e exportados para o *software NVivo*, versão 9.1, para análise indutiva e categorização, possibilitando ainda, a codificação cruzada e transversal entre os gestores de polo e entre coordenador institucional e gestores de polo. As categorias de análise resultantes foram: caracterização da IES; EaD na IES; caracterização dos polos presenciais; perfil do gestor de polo; desafios/dificuldades da gestão; evasão discente; qualidade dos cursos; aspectos a serem aperfeiçoados no sistema EaD no Brasil; e aspectos desconsiderados pelas políticas públicas.

### **3. Apresentação e Discussão dos Resultados**

Nesta sessão, são apresentados e analisados os dados evidenciados nas catorze unidades de análise, refletindo sobre o contexto, os desafios e as práticas na gestão dos cursos ofertados na modalidade a distância no contexto geral do país. Em seguida, analisa-se o dilema da evasão discente vivenciada pelas IES que ofertam cursos na modalidade à distância, apontando as causas mais alegadas pelos alunos que desistem dos cursos e algumas estratégias institucionais no intuito de minimizá-la. Relata-se

ainda, as percepções dos gestores institucionais e dos coordenadores de polos sobre as políticas públicas para a EaD no Brasil.

### 3.1. Principais dificuldades e desafios na gestão da EaD no Ensino Superior

Tanto no âmbito público quanto no âmbito privado, as maiores dificuldades enfrentadas pelos gestores de polos de apoio presencial na gestão administrativa, pedagógica e financeira dos cursos ofertados a distância pelas IES às quais estão vinculados são praticamente as mesmas já identificadas em outros estudos (Alonso, 2010; Mill & Carmo, 2012; Vieira, 2014; Mill, 2016), quais sejam: (1) alunos despreparados para lidar com a EaD; (2) alto índice de evasão de alunos; (3) imagem da EaD como uma educação de baixa qualidade; (4) desvalorização e precariedade do trabalho docente/tutores; (5) limitações na infraestrutura física e tecnológica e (6) pouco ou nenhum investimento por parte do mantenedor, dentre outras. A tabela 2 apresenta os resultados obtidos em cada contexto, distintivamente.

Tabela 2 – Principais dificuldades na gestão da EaD

Dificuldades	Pública/UAB	Privada
Alunos despreparados para lidar com a EaD	66,0%	54,6%
Alto índice de evasão de alunos	53,2%	54,6%
Imagem da EaD como uma educação de baixa qualidade	33%	24,1%
Desvalorização e precariedade do trabalho docente/tutores	26,6%	10,2%
Pouco ou nenhum investimento na infraestrutura física e tecnológica por parte do mantenedor	24,5%	6,5%
Limitações na infraestrutura física e tecnológica e conexão à Internet	17%	13,9%
Despreparo dos profissionais que atuam na função de gestores da EaD nas IES	8,5%	1,9%
Precariedade no suporte pedagógico e tecnológico para alunos	6,4%	2,8%
Precariedade na relação do Polo com o Coordenador EaD da IES	5,3%	4,6%
O sistema de avaliação que atenda às diretrizes legais e pedagógicas	5,3%	2,8%
Número elevado de alunos por professor/tutor	3,2%	11,1%
A gestão dos processos logísticos	3,2%	7,4%
Tutores com pouca ou nenhuma experiência em EaD	3,2%	3,7%
Tutores com pouca ou nenhuma formação específica em EaD	2,1%	3,7%
Nenhuma dificuldade atualmente	-	7,4%

Fonte: autor (2018)

A falta de adaptação à metodologia (alunos despreparados para lidar com a EaD) e apontada pelos respondentes como a principal dificuldade na gestão dos cursos EaD é um fator indutor de evasão, tendo sido o segundo motivo entre as principais causas da evasão em 2014 e o terceiro fator em 2013 e 2015 (ABED, 2016). Isto ocorre porque, de modo geral, os estudantes que buscam a EaD, em sua maioria, de faixa etária mais alta, ainda estão presos à cultura do ensino, do professor-transmissor e aluno-ouvinte, e quando são instigados a uma maior autonomia na construção do próprio conhecimento, sentem-se perdidos diante da não presença física do professor e dos colegas. Assim, uma das principais características da EaD, a flexibilidade espaço-temporal e curricular, torna-se um problema se o estudante não possui disciplina para o estudo e está condicionado aos paradigmas da educação presencial.

A desvalorização e precariedade do trabalho do docente/tutor, firmada por contratos de trabalho precário (Mill, 2016), evidencia a importância da valorização profissional e



qualificação dos recursos humanos que atuam nos Programas de EaD, especialmente com a garantia dos direitos trabalhistas.´

Também, a infraestrutura física e tecnológica e conexão à Internet ainda constitui uma dificuldade no desenvolvimento das ações na EaD, embora tenha apresentado melhoras significativas em várias regiões do Brasil, e requer maiores investimentos pelos mantenedores e governos, principalmente, na ampliação do acesso à Internet, ainda precário em muitas regiões no interior do País.

Além destes, os gestores nas IES públicas apontaram o descaso do Governo Federal com a UAB, com o descumprimento dos editais, o corte de recursos financeiros e redução da oferta de cursos, turmas e tutores, a partir de 2015, atribuindo as dificuldades vivenciadas à crise político-sócio-econômica brasileira. Ressaltaram ainda, a falta de Institucionalização da EaD e as atuais políticas que geram incerteza quanto ao futuro do sistema UAB no Brasil; a não autonomia financeira dos polos e a falta de priorização de recursos financeiros pelos municípios para a manutenção do polo.

Por outro lado, os gestores nas IES privadas revelaram outras dificuldades: precariedade no relacionamento da IES com o parceiro/mantenedor; concorrência com IES que oferece cursos com qualidade questionável a preços abaixo do mercado, dificultando a captação de alunos; questões financeiras, como inadimplência, baixo percentual do valor de repasse por aluno pelas IES para o polo parceiro; baixa frequência dos alunos no polo para realização das atividades práticas; falta de autonomia do polo, complexidade e burocracia dos processos administrativos.

Estes resultados apontam que há alguma homogeneidade quanto às principais dificuldades vivenciadas pelos gestores de EaD dos dois contextos. Contudo, quanto aos aspectos da desvalorização do trabalho do docente e da falta de investimento na infraestrutura física e tecnológica percebe-se uma maior incidência no contexto público, enquanto que nas IES privadas há uma maior preocupação com a concorrência na captação de alunos e questões financeiras.

Em decorrência das dificuldades supracitadas, os principais desafios a serem superados para que a EaD se consolide qualitativamente no Ensino Superior brasileiro, englobam:

1. Compreensão dos motivos da evasão discente e elaboração de estratégias efetivas para o controle da mesma;
2. Promoção da familiarização discente com o modelo pedagógico da EaD e a sua motivação para permanência no curso, oportunizando ao aprendiz um espaço que lhe motive ao aprendizado, com sentimento de pertença à universidade;
3. Desmistificação, principalmente na comunidade acadêmica, da crença de que a educação a distância corresponde a uma educação de baixa qualidade e que o curso EaD é mais fácil que o presencial;
4. Coibição da crescente precarização do trabalho docente e sua exploração pelos programas de EaD, firmada por contratos de trabalho precário;
5. Mobilização de esforços para a ampliação do acesso à Internet com baixo custo em todas as regiões e melhoria da qualidade de acesso às redes digitais de banda larga que é oferecida no Brasil;

6. Melhora na relação IES/Polo, caracterizada principalmente pela falta de diálogo entre a equipe de EaD da IES e a equipe do polo.

### 3.2. Evasão discente nos cursos a distância

A Evasão discente é uma das maiores preocupações dos gestores no que concerne aos cursos de graduação à distância. Conforme apresentado no gráfico 2, o percentual de evasão nos cursos a distância em 2015 no âmbito do sistema UAB foi bem maior do que nas IES privadas. A taxa média de evasão nos cursos ofertados pelas IES públicas foi de 25%, variando entre 10 a 60% conforme o curso. Nas IES privadas, a taxa de evasão foi em média de 15%. Em ambos os contextos, 70 a 90% da evasão acontecem no primeiro semestre do curso.

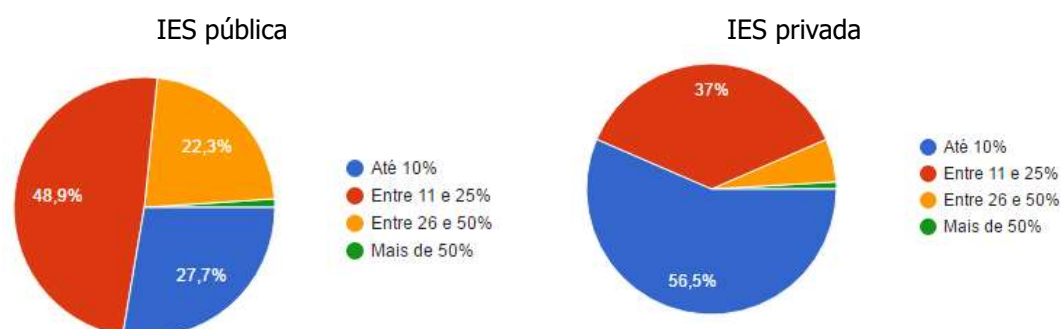


Gráfico 2 - Índice de evasão dos alunos - 2015 (Autor, 2018)

Conforme os resultados obtidos neste estudo, a evasão é ocasionada principalmente pelo perfil do aluno que não se identifica com a modalidade, associado à crença de que cursos à distância requerem menos esforços; e por problemas pessoais e/ou familiares, inclusive a dificuldade em conciliar trabalho e estudo. No contexto privado, incide ainda, a questão financeira. Os principais motivos de evasão apontados nos termos de desistência pelos alunos que abandonam o curso são apresentados na tabela 3.

Tabela 3 – Principais causas de evasão de cursos EaD

	Causa	Pública/UAB	Privada
1	falta de adaptação à metodologia da educação a distância	66,0%	54,6%
2	crença de que cursos a distância requerem menos esforços	57,4%	38,9%
3	problemas pessoais e/ou familiares	43,6%	48,1%
4	custo da matrícula e/ou mensalidades do curso	-	43,5%
5	falta de motivação, disciplina e autonomia	42,6%	21,3%
6	falta de tempo para estudar ou participar do curso	39,4%	29,6%
7	perda de emprego, que representa a perda do acesso a Internet	-	38%
8	excesso de atividades das disciplinas do curso	27,7%	6,5%
9	dificuldades com o ambiente virtual de aprendizagem	25,5%	11,1%
10	dificuldades na utilização do computador e da Internet	20,2%	25,9%
11	problemas de saúde/doença	18,1%	14,8%
12	viagens a trabalho	13,8%	11,1%
13	sentimento de solidão/falta de contato com professores e colegas	9,6%	6,5%
14	Feedback inadequado	9,6%	-

Fonte: Autor (2018)

Estes motivos indicam que muitos estudantes têm dificuldades na compreensão dos estudos a distância. Nos dois primeiros, percebe-se um misto de preconceito com falta de noção do que seja a EaD e das habilidades que um curso a distância requer do estudante (disciplina e autonomia). Neste sentido, considera-se primordial a inserção de uma disciplina na matriz curricular dos cursos à distância, que faça a imersão dos sujeitos na EaD e possibilite a ambientação com as tecnologias adotadas no curso (Maurício, 2015), a familiarização dos aprendizes com o ambiente virtual de aprendizagem e a desmistificação de que um curso a distância é mais fácil. Propiciar no início do curso a “desconstrução do estudo” da perspectiva do presencial para a metodologia EaD pode contribuir para sua permanência no curso (Maurício, 2015).

O terceiro motivo, relativo aos problemas pessoais e/ou familiares, está intrinsecamente associada à falta de tempo para estudar. Assim, um desafio para a gestão da EaD está na “flexibilização dos tempos e dos espaços” para que os aprendizes tenham suas necessidades de formação atendidas (Maurício, 2015). A falta de tempo disponível, um dos motivos para a evasão apontados pelos gestores, já evidenciado por outros estudos (Maurício, 2015; Mezzari *et al*, 2013) e destacada pelo censo EaD.br 2015 (ABED, 2016) como a principal causa de evasão, constitui um obstáculo para a continuidade e permanência em cursos à distância. Isso implica a importância do diálogo entre a IES e os estudantes no sentido de se conhecer o perfil discente da instituição e criar estratégias para reorganização do tempo de estudo de forma a conciliar trabalho, estudo e família.

As ações das IES devem ser ancoradas na compreensão da relação entre a “estratégia formativa” e o perfil discente, e estar “a serviço dos sujeitos a fim de criar oportunidades que contribuam para a persistência dos alunos nos estudos” (Maurício, 2015: 139). Neste sentido, no intuito de reduzir o índice de evasão discente nos cursos EaD, algumas IES têm adotado medidas bem-sucedidas, dentre as quais:

1. Políticas de conscientização discente relativo às demandas de um curso EaD, nomeadamente, a inserção de informações sobre o que é estudar na modalidade a distância e dos requisitos necessários, nas chamadas para o vestibular; e de uma disciplina na matriz curricular dos cursos para introdução à EaD, possibilitando a ambientação e a familiarização dos aprendizes com o ambiente virtual de aprendizagem e os recursos tecnológicos;
2. Redução do número de disciplinas ofertadas simultaneamente;
3. Diálogo com os estudantes a fim de se conhecer o perfil discente da instituição e criar estratégias para reorganização do tempo de estudo de forma a conciliar trabalho, estudo e família;
4. Design dos cursos adequado ao perfil do aluno EaD e não réplica do presencial;
5. Contato pelo tutor quando detectada ausência na plataforma virtual e/ou não cumprimento das atividades avaliativas;
6. Suporte pedagógico individualizado no polo e acompanhamento *online*;
7. Adoção de um sistema baseado em técnicas de mineração de dados e *learning analytics* para prever a evasão, permitindo à equipe pedagógica mediar de forma antecipada os estudantes propensos à evasão.

A adoção destas estratégias tem permitido uma redução significativa nas taxas de evasão de cursos superiores à distância nas IES que as adotaram. Sem dúvida alguma, estratégias para promover a redução das altas taxas de evasão discente perpassam por reavaliar a estratégia pedagógica.

### **3.3. Percepção dos gestores sobre as políticas de EaD no Brasil**

Apresenta-se aqui, as percepções dos gestores institucionais de EaD e dos coordenadores de polos sobre as políticas públicas atuais para a educação a distância no país e o porque do crescimento da EaD nas IES privadas terem sido imensamente maior que nas IES públicas.

#### **3.3.1. O que pode ser aperfeiçoado no sistema EaD em relação aos aspectos estruturais, estratégicos, operacionais e pedagógicos?**

Na percepção de um gestor de EaD de uma IES pública, há uma preocupação por parte da CAPES, em aperfeiçoar o sistema, haja vista a “estrutura de cobrança institucional legal que o país tem” nos instrumentos de credenciamento e avaliação, a partir dos quais a IES procura se adequar. Entretanto, para muitos dos gestores entrevistados, alguns aspectos fundamentais devem ser revistos pelos órgãos competentes, em especial, pelo MEC, em prol da melhoria da EaD no Brasil. A fala de um destes expressa muito bem isso:

Do material didático até comunicação, interação, tecnologia, gestão, estratégia, estrutura organizacional, tudo dá para melhorar e bastante. Não dá para aceitar como está, como adequado, em lugar nenhum, das universidades públicas, nenhuma delas. Eu acho que tem uma necessidade inclusive dessas melhorias, mas não é muito fácil propor melhorias quando a gente tem essa estrutura enferrujada como nós temos no país (Autor, 2018: 279).

Estes aspectos são apresentados a seguir e sintetizados por órgão competente na tabela 4.

#### **1. Aspectos Estruturais**

Considerando que estes aspectos estão relacionados à infraestrutura física, tecnológica e de materiais, não foram mencionados muitos problemas, talvez porque essas questões já tenham sido melhor resolvidas ao longo dos últimos dez anos, até porque, este é um item com bastante peso nas avaliações dos polos e dos cursos pelo MEC.

Contudo, devido a dimensão continental do país, com muitos municípios situados longe dos grandes centros, em regiões de extrema pobreza, ainda há polos com carência na sua infraestrutura física e tecnológica, especialmente, na qualidade da conexão a Internet. Alguns gestores de IES privadas revelaram que ainda são necessárias melhorias em aspectos referentes à infraestrutura física e tecnológica, quanto à ampliação dos espaços físicos dos polos e melhorias no laboratório de informática, na conexão à Internet e no ambiente virtual de aprendizagem.

Um aspecto ressaltado e recorrente em vários polos vinculados às IES públicas, é a falta de um “prédio público exclusivo” para o funcionamento da UAB. Muitos polos ainda

funcionam em locais alugados pelo município ou em prédios de escolas municipais, concorrendo com os alunos destas na utilização dos espaços.

## 2. Aspectos Estratégicos

Na percepção dos participantes da pesquisa, os aspectos estratégicos são os que mais demandam atenção. Os gestores EaD das IES públicas destacaram, de maneira unânime, três urgências: a institucionalização da Ead nas IES e autonomia na gestão dos processos; o cumprimento do acordo firmado pela CAPES com as IES e mantenedores; e a garantia dos recursos financeiros do MEC, através da matriz orçamentária, de forma que os alunos a distância recebam o mesmo tratamento que os alunos presenciais. A fala de um dos entrevistados descreve esta necessidade:

E dentro das universidades tem que ser institucionalizado o processo e nenhuma universidade pública ou privada, as públicas com 100% de certeza, nenhuma está institucionalizada, isso não está pronto, elas estão institucionalizando, algumas um pouquinho mais avançadas do que outras. Por mais que a gente esteja bastante à frente da maioria, nós não estamos nem 50% institucionalizado ainda (Autor, 2018: 280).

Para os gestores de EaD e coordenadores de polos de algumas IES privadas, "ainda falta um olhar mais estratégico para a EaD", principalmente nas políticas do MEC quanto a liberação de cursos e aos critérios de credenciamento e avaliação que ainda têm muito do que é específico do presencial; de maneira que mesmo a instituição querendo inovar, acaba esbarrando numa questão que a legislação não permite. Como já assinalado, as alterações realizadas na legislação a partir da Resolução nº 1, de 11/03/2016 já apresentam progressos neste sentido.

## 3. Aspectos Operacionais

Relativamente aos aspectos operacionais, o mais citado foi a qualidade na relação Polo/IES. Os gestores apontam a necessidade de maior proximidade com as IES vinculadas a estes, tais como: reuniões e encontros mais frequentes entre gestores institucionais, mantenedores e Coordenadores de Polos; maior integração entre Universidade e Parceiro e melhoria na comunicação entre as mantenedoras e gestores de pólo (no caso das IES privadas); recursos financeiros para as universidades promoverem a presença dos professores ou representantes da universidade junto aos alunos no pólo; articulação conjunta entre IES e os polos presenciais, na medida do possível; e apoio mais institucional por parte da CAPES, das prefeituras e da própria instituição de ensino, para que o aluno se sinta mais acolhido.

Outro aspecto recorrente diz respeito à necessidade de ampliação da oferta dos cursos pelas IES para os pólos, de acordo com a demanda regional. Destacaram ainda, a necessidade de automatização dos processos acadêmicos e administrativos (requerimentos, dúvidas, gerenciamento de avaliações, relatório breves e eficientes, integração curricular), com um sistema unificado para registro de histórico de atendimentos ao aluno; e a falta de preparo dos docentes para a utilização do ambiente virtual de aprendizagem e demais recursos tecnológicos.

#### 4. Aspectos Pedagógicos

Vários aspectos pedagógicos foram relatados, mas um em especial, foi fortemente destacado como prioritário e urgente de atenção pelas políticas que envolvem a UAB: a questão da tutoria, mas especificamente, a valorização do profissional docente intitulado “tutor”. Seguem abaixo, relatos de alguns gestores (Autor, 2018: 283):

Um ponto que é trágico, pra não falar coisa pior: Tutoria. Esse ponto precisa melhorar 1000% sem piscar de olhos. Se a gente imaginar que é um docente importantíssimo para o aluno, que é o docente que o aluno realmente entende como sendo o seu professor, e ele está nas condições miseráveis em que se encontra [...]

Outra questão que pode ser aperfeiçoada é em relação a tutoria. [...] A tutoria deveria ser melhor reconhecida. A CAPES está fazendo exigências pra tutoria. Uma pessoa que possui graduação mais especialização e vai fazer um atendimento de mais pessoas para agregar conteúdo, ganhar R\$765,00 por mês, é um absurdo. O valor da bolsa de tutoria para um docente com o perfil exigido, é ofensivo. Não importa a região do país, R\$765,00 por mês, com um perfil deste, é ofensivo; até um estagiário de ensino médio ganha mais. [...] É muita desvalorização do trabalho do tutor. Fica parecendo que a tutoria é uma ação de benevolência, e isto também influencia na evasão dos alunos.

Além da urgência na valorização dos docentes envolvidos na EaD, outros aspectos pedagógicos que requerem atenção incluem: a diminuição do número de alunos por tutor; a organização curricular; a necessidade de disciplinas introdutórias como mecanismo de diminuir a reprovação e evasão discente; a qualidade do material didático e da interação professor/tutor e aluno.

Tabela 4 – Síntese dos aspectos a serem aperfeiçoados na EaD no Brasil

<b>Aspecto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Órgão competente</b>
Estrutural	Prédio público exclusivo	Mantenedor / Parceiro
	Infraestrutura física, tecnológica e material	
Estratégico	Institucionalização da Ead na IES	IES
	Marketing e estratégias para captação de alunos	
	Maior investimento na EaD	CAPES/MEC
	Cumprimento dos editais e financiamento (UAB)	
	Autonomia para a IES definir seu modelo EaD e a gestão dos processos	
Critérios de credenciamento e avaliação de polo baseado no presencial		
Operacional	Articulação conjunta com os polos presenciais (relação IES/Polo)	IES
	Oferta de cursos de acordo com a demanda regional	
	Automatização dos processos acadêmicos e administrativos	
	Formação docente para utilização da tecnologia	
Pedagógico	Reconhecimento e valorização da tutoria	CAPES/MEC
	Diminuição do número de alunos por tutor	
	Oferta de disciplinas “Introdução a Informática” e “Metodologia de EaD” no início do curso	IES
	Interação professor/tutor e aluno	
	Qualidade do material didático	

Fonte: Elaborado pelo autor

### **3.3.2. Quais aspectos estão sendo desconsiderados pelas políticas públicas na gestão, implementação e avaliação de cursos de graduação na modalidade a distância?**

Para os gestores de EaD e coordenadores de polos no âmbito das IES públicas, o que mais está sendo desconsiderado pelas políticas públicas atuais para os cursos de graduação a distância, é a própria importância, magnitude e continuidade da UAB. As ações que vem sendo tomadas pelo Governo Federal a partir de 2014 sob o véu da crise política e econômica que o país vem sofrendo, reflete o descaso governamental com a UAB, acarretando drásticas consequências às IES, aos polos e aos alunos, comprometendo a continuidade dos cursos, como se constata em alguns dos depoimentos (Autor, 2018: 286-287):

É muito difícil pra gente tocar neste tema. Nós estamos aqui, tanto no âmbito federal, quanto no âmbito estadual, [...] com problemas financeiros seriíssimos, e com isso deixando a desejar bastante no que ele tinha investido em educação a distância. [...] Tem material didático e não tem dinheiro pra contratação. Tem que contratar tutores, não é uma coisa simples, sem o dinheiro; [...] embora dentro da política tenha uma fala de que educação e saúde, não vão poder nunca diminuir as verbas, na verdade o que a gente vem presenciando é uma diminuição. [...] a gente se pergunta: e agora? Porque os alunos á distância, são alunos da Universidade, se terminar o financiamento como é que nós vamos fazer? Como é que nós vamos inserir esse aluno como aluno da universidade [...]. Então como é que diminuindo a verba pública na EaD, como é que nós vamos manter os nossos alunos a distância? Porque o aluno ele fez vestibular, ele é aluno da universidade, o aluno fez a opção a distância e ele deve ser considerado como tal.

Consequentemente, estão sendo desconsideradas as metas do PNE (2011-2020):

É uma política pública de grande importância, tendo em vista as metas do Plano Nacional de Educação para se ter pessoas acima de 24 anos que concluíram o ensino superior, só se vai alcançar isso através da EaD. O ensino presencial não dá conta, não tem campi suficientes que dão conta de absorver isso.

Nós temos um plano nacional de educação, um PNE, que em várias de suas metas diz que nós temos que formar um grande grupo de professores. Se as políticas públicas, incluindo o próprio PNE, pensassem que a educação a distância pudesse ser uma grande estratégia, alternativa de boa qualidade, pra formar professores, eles deveriam estar preocupados um pouquinho mais com a educação a distância. O PNE entra em vigor em 2014, e exatamente em 2014, o governo para de mandar dinheiro para a educação a distância. [...] Ao invés de pensar na modalidade da educação a distância em alternativas públicas, o que a gente percebe são falhas, verbas indo mais para as particulares, via FIES, [...] para que eles possam formar professores e nós sabemos, a decorrência dessa política.

Por outro lado, alguns gestores EaD de IES privadas alertam sobre o favorecimento do mercantilismo da educação implícitos nos instrumentos do MEC para supervisão e regulação dos cursos de graduação a distância (Autor, 2018: 287):

[...] o controle que o Ministério faz sobre EaD, a supervisão e regulação, ela ao invés de gerar uma concorrência leal, ela gera uma concorrência desleal, porque ela favorece os grandes grupos, que têm recursos pra investimento, por que quem é pequeno não tem recurso para ficar esperando 2 ou 3 anos para um polo ser

aprovado. Então tem dois grandes problemas: primeiro o processo instaurado de regulação e supervisão, não é que ele seja ruim, mas ele é muito demorado, então isso é um problema seriíssimo, a demora nos credenciamentos de polos. É um absurdo ficar dois anos com investimento parado esperando pra abrir um polo.

Eu acredito que, apesar de algumas coisas estarem muito fechadas, outras estão muito abertas. Eu particularmente, não vejo com muito bons olhos, a expansão desenfreada da EaD, a partir das multinacionais de ensino. Eu não nego que elas fazem um trabalho interessante no que diz respeito de que elas levam alguma educação pra vários locais em que não existe educação. Então isso é uma realidade positiva, mas eu acredito que na expansão, principalmente de grandes grupos, acho que precisaria haver uma regulação um pouco diferenciada. [...] Então, regulação para expansão, eu acho que ela está muito fechada para uns, muito aberta para outros. Isto é uma política que no meu entender, não está muito correta.

O Governo está deixando entrar muito francoatirador, instituições inteiramente caça-níqueis que só visam lucro, assim como no presencial também. Percebemos grandes instituições que não valorizam realmente a educação, instituições com ações na bolsa e que com a gestão administrativa muito incisiva, salas enormes, outdoors, enfim, com provas que não mensuram muito a qualidade, com políticas administrativas agressivas em cima do pedagógico, problemas gerais de instituições que não fomentam a educação. [...] E as políticas públicas atuais não estão cercando isto. Como você sabe, pessoas que estão no MEC que pertencem a grandes grupos, legislando em causa própria, em busca de lucratividade.

Além destas questões cruciais, outros aspectos importantes foram destacados. O primeiro, decorrente dessa política mercantilista denunciada pelos gestores nos depoimentos acima, é a própria qualidade dos cursos ofertados, dentre outros, tais como: a demanda regional para oferta de cursos; as especificidades de um curso ofertado a distância e a necessidade de reavaliar os processos de avaliação de cursos, para além da adaptação de instrumentos do presencial para a EaD; a autonomia Universitária, as condições do estudante, a diversidade, a importância da EaD para as classes sociais mais desfavorecidas; a relevância do trabalho do tutor para a qualidade da aprendizagem e redução da evasão discente; o investimento realizado no Polo pelo mantenedor. Vários destes aspectos são conseqüências diretas do desconhecimento e da falta de credibilidade na EaD pelos próprios dirigentes governamentais e da burocracia e morosidade com que os processos são tratados no MEC.

O relato de um gestor de EaD numa IES privada bem conceituada nos cursos a distância que oferta, é polêmico e nos remete a uma reflexão bastante oportuna: Nos dias atuais, com a educação a distância já consolidada no país, o Brasil precisa ter uma política pública para a educação a distância? Ou seria mais promissor se os órgãos competentes dessem autonomia para as IES e avaliassem o perfil dos egressos?

Eu não sei se precisa ter uma política pública para a educação a distância [...] talvez, uma coisa que o governo possa fazer é diminuir a regulação, isso pode ajudar muito. Se você olhar os dados do MEC, quem está na baixa não vai aumentar e quem está na média não vai abaixar mais, porque nós chegamos a um negócio chamado de saturação de cobertura. Hoje nós temos uma cobertura de ensino no Brasil muito grande. Eu me arriscaria a, se eu fosse Ministro da Educação, a desregularizar este mercado, porque está no limite da regulação.[...] Eu acho que a regulação e a avaliação, elas não ajudam a melhorar a qualidade, muito pelo contrário. Ela limita quem quer ter mais qualidade e ela possibilita quem é ruim, continuar ruim. Você



sabe que não precisa ter mais que nota 3. Aí você pode argumentar, então se não tiver regulação, vou ter nota 2, não, você tem uma barra mínima.[...]Tem muita regulação, que quem quer ser inovador não consegue porque está engessado e quem quer ser ruim vai conseguir ser mais ruim ainda. Porque vai ficar com nota 3. (Autor, 2018: 294).

A tabela 5 apresenta uma síntese dos aspectos negligenciados pelas atuais políticas públicas de EaD e indica em qual âmbito foi referenciado.

Tabela 5– Síntese dos aspectos negligenciados pelas políticas públicas de EaD

Aspecto	Público	Privado
Importância, magnitude e continuidade da UAB	X	-
Metas do PNE (2011-2020)	X	X
Qualidade dos cursos	X	X
Demanda regional para oferta de cursos	X	-
Especificidades de um curso ofertado na modalidade a distância	X	X
Autonomia Universitária	X	X
Condições do estudante	X	X
Importância do trabalho do tutor para a qualidade da aprendizagem e redução da evasão discente	X	X
Investimento realizado no Polo por parte do mantenedor	X	-
Agilidade nos processos de credenciamento de polos	X	X
Credibilidade na modalidade EaD	X	-

Fonte: Autor (2018)

### 3.3.3. Por que o crescimento da Educação a Distância nas IES privadas foi muito superior ao das IES públicas?

Numa análise nas estatísticas do Censo do Ensino Superior do INEP dos anos 80 até hoje, percebe-se que, historicamente, 70 a 80% dos alunos da graduação presencial estão nas IES privadas. É natural que 70 a 90% dos alunos da EaD estejam no ensino privado. Portanto, a predominância de alunos nas IES privadas não é característica da EaD, prevalecendo na educação como um todo, em consequência do poder do capital.

Entretanto, o que se pretendia entender com esta questão era porque o crescimento da EaD no âmbito privado tem sido muito superior em relação ao âmbito público. Na percepção de gestores das IES públicas, o principal motivo é o fato das IES públicas terem muito menos autonomia acadêmica, administrativa e financeira para executar os processos de gestão dos cursos. Além disso, o Governo não mantém a continuidade dos programas, o que impede a regularidade da oferta e a oferta de número de vagas adequado para atender a demanda.

Esse crescimento tem a ver com as condições que a universidade privada tem de poder executar. Se as universidades públicas pudessem cobrar pelo menos um pouquinho, como as universidades privadas cobram [...] na graduação, de mensalidades, isso seria uma forma da gente dizer que os estudantes estão custeando sua própria formação. Como nas públicas nós estamos sujeitos ao financiamento governamental que quando vem, vem muito precariamente, a gente acaba não tendo condições de se manter. [...] o governo só mandava dinheiro pra cada seis meses e aí a gente ficava sem saber o que ia acontecer daqui um ano. E a cada final de ano a gente ficava sem saber, será que vai ter dinheiro? Podemos aumentar os alunos ou temos que esperar? [...] (Autor, 2018: 294).

As instituições privadas não têm um terço das amarras que as instituições públicas têm. Todas as IES privadas cobram e cobram inclusive do próprio governo. Até para a programação das vagas é uma coisa interessante. Tem muitas instituições privadas que quando não completam as turmas, elas abrem, e o governo diz assim, olha, as demandas que vocês têm, podem mandar pra cá que se financia. As privadas têm entrada de alunos todo semestre, não precisa de autorização da CAPES [...] (Autor, 2018: 295).

Outro fator salientado pelos gestores vinculados às IES públicas foi a finalidade capitalista de muitas IES privadas, na premissa de que quanto mais aluno, maior o lucro, sem levar em consideração aspectos qualitativos.

Em termos quantitativos, capitalista, quanto mais aluno tem a universidade privada, mais dinheiro ela tem, automaticamente e nada mais lógico que ela tenha mais alunos. [...] a universidade pública quer fazer de forma melhor, com mais qualidade, e ela não tem obrigação de atender milhares de alunos porque não está interessada no lucro.

Agora, seria legal fazer uma análise qualitativa. No último ENADE, quando fizeram análise tanto dos cursos presenciais quanto a distância, muitas faculdades privadas que tem cursos a distância ficaram na frente das federais. É um crescimento expressivo, contribui para se atingir uma média maior. Não podemos desmerecer as IES privadas, são importantes neste processo. Mas entendo, qualitativamente falando, a grande maioria está atrás das federais. O investimento, muitas vezes, que o governo faz, no sentido de possibilitar que as vagas das faculdades privadas sejam ocupadas, por que não faz na pública? Se ele aumentar... mas existem questões que não nos competem...

Particularmente, eu tenho um pouco de medo dessa quantidade de faculdades que estão ofertando cursos semipresenciais. Eu tenho medo por não conhecer qual a realidade que os alunos estão entrando e o que vão adquirindo aos poucos. Nós fazemos o vestibular semestral pra oito mil vagas para os cursos de graduação. E a gente vê que em determinados cursos em determinados polos não preenchem as vagas. Quer dizer, não tem alunos que vêm do ensino médio habilitados, nem pela nota do ENEM, e nem pela prova, eles não têm nota pra passar.

Para os gestores das IES privadas, além destas visualizarem na EaD uma oportunidade de expandir as suas ofertas, as IES públicas não conseguem atender a demanda. E não conseguem devido à própria postura do Governo, que ao invés de investir na UAB, financia o estudante na IES privada. A falta de credibilidade na EaD pelo Governo e por grande parte dos docentes das IES públicas estão provocando o sucateamento da UAB.

Eu não sei avaliar muito a questão da universidade pública, mas eu vejo que no caso das universidades privadas, sim elas enxergam uma oportunidade de expandir também as suas ofertas, de chegar a locais mais distantes e no caso da nossa IES especialmente, levar uma educação de qualidade a locais mais distantes, dentro do que ela entende como adequado, porque é uma instituição que não abriria mão de uma educação de qualidade por questões comerciais [...] isto por vezes, no nosso caso, segura um pouco uma expansão, porque a gente sempre pensa em expansão do ponto de vista de levar realmente excelência acadêmica para esse aluno que estuda a distância. [...] Agora, há também muitas instituições que fazem expansão dentro de outra linha. Então acho que isso também pode explicar um pouco esse grande aumento do número de vagas.

As instituições públicas não dão conta da demanda. [...] tomando-se por base a postura do governo, uma instituição particular consegue ter um preço por aluno muito mais baixo do que numa pública. Daí é que vem, por exemplo, o PROUNI e o

FIES. Em vez do governo investir na universidade pública, ele paga para o estudante ir pra particular, porque o custo seria menor. Talvez seja uma questão de custo para o próprio governo.

Pela própria importância que o governo dá a EaD dá pra entender e ele é o responsável pelas IES públicas, não dão nenhum tipo de apoio. A UAB está abandonada, está sem recurso. [...] o modelo de Instituição Pública Federal no Brasil, infelizmente é um modelo extremamente arcaico, é um modelo elitista[...] tradicionalmente, os professores das Universidades Federais, que a grande maioria são doutores, trabalham na pesquisa, eles não acreditam na educação a distância. Então, nem o Governo, nem as Instituições acreditam, o resultado está aí.

Muitos coordenadores de polo vinculados à UAB salientaram a importância da EaD e da UAB para o cumprimento da Constituição de 1988 que preconiza a garantia de uma educação de qualidade para todos, além da função social que o polo presencial exerce no Brasil. Acreditam ser um dos melhores projetos educacionais de governo dos últimos tempos, e que a UAB contribui muito para a desmistificação da EaD, na desconstrução da ideia de que cursos a distância são de baixa qualidade. Ressaltaram ainda, a função significativa do Polo Presencial UAB como fator de desenvolvimento social e econômico do país.

A análise das respostas dadas a essas questões, somadas às apresentadas anteriormente, corrobora com Mill (2016: 439) no sentido da percepção de que a educação a distância brasileira, marcada por um crescimento rápido e desordenado, "indica sinais de maturidade e de organização legal, institucional e pedagógica", mas ainda retrógrada face ao contexto internacional, com várias limitações e aspectos fundamentais que precisam ser revistos pelos órgãos competentes.

#### **4. Considerações finais**

Em breve digressão histórica, percebe-se que desde a sua institucionalização na LDB 9394/1996, a EaD no Brasil tem enfrentado inúmeras dificuldades. Com a expansão da modalidade e políticas públicas que impulsionaram seu crescimento, algumas das dificuldades iniciais foram amenizadas, mas a maioria ainda constitui um desafio para os gestores e para que a EaD se consolide qualitativamente no sistema educacional.

Em primeiro lugar, a familiarização discente com o modelo pedagógico da EaD e a sua motivação para permanência no curso. Condicionados aos paradigmas da educação presencial, muitos estudantes que inserem em um curso a distância vivenciam inúmeras dificuldades de adaptação ao ensino virtual. Cabe às IES a criação de estratégias de integração de aspectos pedagógicos e tecnológicos, de modo que o aluno se sinta acolhido em suas dificuldades e alcance os objetivos de aprendizagem.

Segundo, a compreensão dos motivos da evasão discente e a adoção de medidas efetivas para o controle da mesma. As medidas adotadas por algumas IES permitiram uma redução significativa nas taxas de evasão. Sob este aspecto, destaca-se a importância de reavaliar a estratégia pedagógica, a reorganização da matriz curricular e os processos de mediação pedagógica nos cursos EaD, a partir do conhecimento do perfil

dos alunos inseridos nestes cursos. O design do curso e as práticas pedagógicas adequadas ao perfil discente, a flexibilização espaço-temporal e curricular e a afetividade nos contextos formativos contribuem para a permanência dos alunos e a conclusão do curso.

Terceiro, o preconceito em torno da EaD como uma educação de baixa qualidade, fruto de experiências anteriores mal sucedidas, persiste ainda hoje, inclusive na comunidade acadêmica, embora com menor intensidade (Bueno & Soares, 2014; Mill, 2016). A visibilidade das práticas inovadoras poderão contribuir para a credibilidade da EaD, de modo que estudantes e docentes a reconheçam como uma opção de excelência no processo educativo.

Por fim, sem pretensão de esgotar o assunto, ressalta-se a necessidade da valorização dos recursos humanos que atuam nos programas de EaD, especialmente com a garantia dos direitos trabalhistas e a qualificação dos professores para a docência online. A desvalorização e precariedade do trabalho do docente/tutor, firmada por contratos de trabalho precário carece de atenção imediata dos gestores institucionais e do Governo (Vieira, 2015; Mill, 2016).

Tendo em conta a reflexão apresentada e dada a natureza exploratória deste estudo, considera-se primordial o aprofundamento de outras dimensões do mesmo. Neste sentido e na seqüência deste, perspectiva-se uma discussão sobre a emergência da institucionalização da EaD nas IES brasileiras, públicas e privadas, para consolidação da modalidade na instituição. A institucionalização da EaD na IES lhe garantirá maior autonomia universitária no planejamento, implementação, gestão e avaliação de ações estratégicas para a democratização qualitativa do acesso à educação superior e poderá propiciar a obtenção de apoio político e financeiro da gestão institucional.

## Referências

- ABED (2016). *Censo EaD.br: Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil 2015*. Curitiba: IbpeX. [http://abed.org.br/arquivos/Censo\\_EAD\\_2015\\_POR.pdf](http://abed.org.br/arquivos/Censo_EAD_2015_POR.pdf).
- ABED (2019). *Censo EaD.br: Relatório Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil 2018*. [http://abed.org.br/arquivos/CENSO\\_DIGITAL\\_EAD\\_2018\\_PORTUGUES.pdf](http://abed.org.br/arquivos/CENSO_DIGITAL_EAD_2018_PORTUGUES.pdf).
- Alonso, K. M. (2010). A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação & Sociedade*, 31 (113), 1319-1335. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>.
- Bardin, L. (2006). *Análise de conteúdo* (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70 (Obra original publicada em 1977).
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora, p.335.
- Bozkurt, A. et al (2015). Trends in distance education research: a content analysis of journals: 2009-2013. *The International Review of Research in Open and Distributed Learning*, v. 16, n. 1, jan. Recuperado de <http://www.irrodl.org/index.php/irrodl/article/view/1953>.

- Bueno, O. A. R. & Soares, M. C. (2014). *Educação a distância: democratização, expansão e interiorização do conhecimento no Brasil*. Anais SIED:EnPED. UFSCar, SP. <http://www.sied-enped2014.ead.ufscar.br/ojs/index.php/2014/article/view/722>
- Conselho Nacional de Educação (2016). Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/ead/legislacao\\_normas/resolucao\\_n\\_1\\_11032016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/ead/legislacao_normas/resolucao_n_1_11032016.pdf).
- Dias, Paulo et al. (2015) *Educação a distância e elearning no ensino superior*. Lisboa: Universidade Aberta, 89 p.
- European Commission (2016). Assessment of the impact of the European Copyright Framework on digitally supported education and training practices. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ba3488e-1d01-4055-b49c-fdb35f3babc8/>
- Gaebel, Michael; Zhang, Thérèse; Bunescu, Luísa & Stoeber, Henriette (2018). EUA Trends 2018: *Learning and teaching in the European Higher Education Area*.
- García Aretio, L. G. & García Pérez, M. (2014). Líneas de investigación y tendencias de la educación a distancia en América Latina através de las tesis doctorales. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia - RIED*, v. 17, n. 1, p. 201-230.
- Inamorato dos Santos, A (2019). Practical Guidelines on Open Education for Academics: Modernising Higher Education via Open Educational Practices (based on the OpenEdu Framework), EUR 29672 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2016). *Censo da Educação Superior 2015*. [online]. Brasília: INEP. [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/apresentacao/2015/Apresentacao\\_Censo\\_Superior\\_2015.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2015/Apresentacao_Censo_Superior_2015.pdf).
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2018). *Censo da Educação Superior 2018*. Brasília. Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>
- Maurício, W. P. D. (2015). *De uma educação a distância para uma educação sem distância: a problemática da evasão nos Cursos de Pedagogia a distância* (Tese de Doutorado), UNISINOS, São Leopoldo, RS.
- Mezzari, A., Tarouco, L. M. R., Avila, B. G., Machado, G. R., Favero, R. V. M. & Bulegon, A. M. (2013). *Estratégias para detecção precoce de propensão à evasão*. *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 16(2), 147.
- Mill, D. & Carmo, H. (2012). *Análise das dificuldades de educadores e gestores da educação a distância virtual no Brasil e em Portugal*. Anais do SIED: EnPED, UFSCar, SP. <http://sistemas3.sead.ufscar.br/ojs/index.php/sied/article/view/158>.
- Mill, D. (2016). Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. *Revista de Educação Pública*, 25(59/2), 432-454.
- Mill, Daniel R. S. (2015). Gestão estratégica de sistemas de educação a distância no Brasil e em Portugal: a propósito da flexibilidade educacional. *Educação & Sociedade*, 36(131), p. 407-426.

- Mill, D. & Santiago, G. (2016). Publicações sobre educação a distância: categorizando livros e temáticas. *SIED: EnPED*. <http://www.sied-enped2016.ead.ufscar.br/ojs/index.php/2016/article/view/1187>.
- Mill, D., Dias-Trindade, S. & Moreira, J. A. (2019). Subsídios para a Educação a Distância como Campo Investigativo. *Revista EducaOnline*, 13(1), 79-98.
- Ministério da Educação (2007). *Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância*. Brasília: SEED-MEC. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>.
- Ministério da Educação (2017). *Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm).
- Ministério da Educação (2020). *Portaria nº 343, de 17 de Março de 2020*, MEC. <https://www.mec.gov.br>.
- Moore, M. G. & Kearsley, G. (2007). Educação a distância: uma visão integrada. *São Paulo: Thomson Learning*.
- Moran, J. M. (2002). *O que é educação a distância*. São Paulo.
- Núñez, E., Penelas, A. & Cuesta, P. (2014). El desarrollo de web 3.0 como innovación en la docencia. Caracciolos. Revista digital de investigación en docencia, Caracciolos, 2(1).
- Núñez Barriopedro, E. & Vílchez, E. M. (2017). Estrategias de trabajo colaborativo utilizando Twitter y wikispaces. *Innovaciones aplicadas*. Madrid: Editorial Académica Española.
- OPAS/OMS (2020). Organização Pan-Americana da Saúde / Organização Mundial da Saúde. [https://www.paho.org/bra/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875](https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875).
- Ortiz, F. C. (2015). Gestão criativa em ecossistemas de educação a distância. In: ORTIZ, F. C.; SANTOS, F. A. (Org.). *Gestão da educação a distância: comunicação, desafios e estratégias*. São Paulo: Atlas.
- Presidência da República (2006). *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Diário Oficial da União - Seção 1 - 9/6/2006, p. 4. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm).
- Rocha, S. S. D., Joye, C. R. & Moreira, M. M. (2020). A educação a distância na era digital: tipologia, variações, uso e possibilidades da educação online. *Research, Society and Development*, 9(6), e10963390-e10963390.
- UN (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Vidal, E. Maia & Maia, J. E. B. (2010). *Introdução à Educação a Distância*. Fortaleza: RDS Editora, v. 1. 80p.
- Vieira, M. F. (2014). Desafios na gestão de EaD no contexto dos polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil. In *Anais do Workshop de Informática na Escola* (Vol. 20, No. 1, p. 150).

- Vieira, M. F. (2015). Gestão da EaD no contexto dos polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil. In: *Anais 21º Congresso Internacional ABED Educação a Distância*, Bento Gonçalves/RS.
- Vieira, M. F. (2018). *A Gestão de EaD no contexto dos Polos de Apoio Presencial: Proximidades e diferenças entre a Universidade Aberta do Brasil e as Instituições universitárias privadas*. (Unpublished PhD Thesis), Lisboa: Universidade Aberta.
- Yin, R. K. (2005). Estudo de Caso. Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman.
- Zawacki-Richter, O.; Bäckér, E. & Vogt, S. (2009). Review of distance education research: 2000 to 2008: analysis of research areas, methods and authorship patterns. *International Review of Research in Open and Distance Learning*, v. 10, n. 6, p. 21-50.

