

OBSERVATÓRIO
SOCIAL E DO
TRABALHO

Ano: 06 (2019) N. 02

**Cadernos
de Pesquisa**

A política Pública de Educação a Distância no Ensino Superior do Brasil: uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da UFMA no estado do MA

Josie do Amaral Bastos

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO ----- | 3 |
| 2. DESENHO DA PESQUISA ----- | 5 |
| 3. SÍNTESE DOS RESULTADOS ----- | 7 |
| 3.1.Os polos de apoio presencial nas cidades de São Luís e Humberto de Campos ----- | 8 |
| 3.2O sistema gerencial ----- | 10 |
| 3.3 Processo de seleção dos beneficiários e implementadores----- | 12 |
| 3.3 Sistema de divulgação e informação----- | 15 |
| 3.5 Sistemas logísticos e operacionais----- | 19 |
| 3.6 Processos de ensino e aprendizagem----- | 25 |
| 3.7 Sistemas de monitoramento----- | 28 |
| 4. CONCLUSÃO: o lugar de incertezas da EAD ----- | 29 |
| 5.REFERÊNCIAS----- | 31 |

A política Pública de Educação a Distância no Ensino Superior do Brasil: uma avaliação do processo de implementação a partir da experiência da UFMA no estado do MA

Josie do Amaral Bastos¹

Valéria Ferreira Santos de Almada Lima²

¹ Doutora em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA com estágio Doutoral no College of Education & Human Ecology (Department of Educational Studies), Ohio State University, Columbus (USA). Professora Adjunta do Departamento de Comunicação Social da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Diretora da Divisão de Intercâmbio e Mobilidade (DIM) do Núcleo de Relações Internacionais da UFMA (NRI). É pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP

² Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (2004). Atualmente é professora associada nível 3 do Departamento de Economia, do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão. É pesquisadora do Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza – GAEPP. É pesquisadora nível II do CNPq.

1. INTRODUÇÃO

Globalização, alta modernidade, sistema mundial, sociedade do conhecimento, Tecnologias de Comunicação e Informação, não importa a terminologia. Todas estas denominações revelam um contexto demarcado por uma nova ordem mundial, tendo por base o poder econômico, que fabrica um novo senso comum, atrelado a novos paradigmas de competitividade, eficiência de gestão, integração, entre outros. É nesse ambiente que há, conforme Pretti (2000), um processo de despolitização face a uma visão mais gerencial, tecnicista e pragmática em que "a grande empresa capitalista é posta como modelo" (PRETTI, 2000, p. 20). Nesse contexto estrutural do próprio capitalismo, que busca incessantemente estratégias de sobrevivência e de recomposição do lucro, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)³, no plano ideológico, ganham força, projetando-se em todas as relações da produção capitalista.

Na educação, o cenário comunicacional mediado pelas TICs agregou à Educação a Distância (EAD) um *locus* privilegiado de inovação, integridade e expansão, o que a tornou, segundo Nascimento (2011, p. 15), "ícone da educação contemporânea, nas análises dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial". Com efeito, a mobilização do Estado e do Capital permitiu consolidar um discurso envolto na racionalidade técnica, em que o setor da educação passa a se configurar como parte integrante desse processo, fato que se materializa em números expressivos na conjuntura atual da educação superior brasileira.

Dados obtidos pelo censo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) confirmam a tendência de aumento da oferta e procura de cursos na EAD no Ensino Superior (2006-2016)⁴. Alcançou-se, em 2016, um universo de mais de 1 milhão de matrículas registradas nesta modalidade de ensino.

Com base nos indicadores da educação superior, considerando a expansão desta modalidade de ensino no país, desenvolveu-se uma pesquisa, no campo da avaliação de políticas públicas com vistas a compreender os determinantes desse fenômeno na sociedade brasileira e seus desdobramentos em municípios que constituem a base local de implementação

³Conforme explica Carvalho (2007), a expressão "Tecnologia da Informação e Comunicação" é utilizada para designar a ação de tratamento, organização e disseminação de informação. Pode-se utilizar também a sigla TIC.

⁴De acordo com dados do Inep no Brasil, foram contabilizadas 8.048.701 matrículas, sendo o curso presencial correspondente a 6.554.283 e o a distância corresponde a 1.493.418 (dados obtidos pela Sinopse Estatística da Educação Superior no nível Graduação de 2006- 2016). Acesso realizado em 23 fev. 2018.

dos programas de EAD, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), um programa do Governo Federal.

A UAB, inserida no contexto mais amplo da EAD, mostrou-se central neste trabalho, já que é por meio desse sistema que a política pública da educação a distância do país, no âmbito do ensino superior, materializa-se nas Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) e nos municípios. Esta ação do governo tem como objetivo a interiorização da educação superior pública em regiões onde não há investimentos do Estado para a criação de universidades ou de um *campus* avançado dessas instituições. Conforme apontam os estudos de Farias, Lima e Toschi (2013), é o sistema UAB que predomina em praticamente todas as universidades públicas do país como referencial de prática de EAD, com uma dinâmica de ações de fomento e articulação entre as instituições do sistema de ensino superior e os polos municipais.

Interessou investigar na pesquisa desenvolvida, que resultou em uma tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, em especial, a implementação da política pública da EAD. Esta está envolta pelo imperativo do progresso técnico, em localidades da região geográfica do Nordeste, a exemplo do Estado do Maranhão, que ostenta uma das piores posições no *ranking* nacional do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵, conforme o Atlas de Desenvolvimento Humano 2014, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). De forma mais ampla, o objetivo deste trabalho consistiu não somente na avaliação do processo de implementação do programa no Estado, mas também na verificação de como os indicadores socioeconômicos, educacionais e culturais do Maranhão interferem na dinâmica de sua implementação.

Dentro do Nordeste, a pesquisa circunscreveu-se ao Estado do Maranhão, mais especificamente ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) da Universidade Federal de Maranhão. O Programa de Educação a Distância foi escolhido devido à amplitude que lhe foi conferida nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Nesse períodos, houve sua regulamentação e um aumento significativo de cursos e matrículas nesta modalidade de educação no setor público e privado.

⁵ O Maranhão é o penúltimo colocado no *ranking* nacional do IDH, com média de 0,683, superior apenas ao de Alagoas (0,677). As informações constam do plano pedagógico da Universidade Ceuma- São Luís, disponibilizadas para esta pesquisadora por fazer parte do corpo docente da Instituição desde 2013. Outra fonte de informação consultada para analisar este indicador foi o Índice de Exclusão Social (IES), que consta da obra de Pochman et al. (2014). São considerados municípios com alto grau de exclusão social aqueles que apresentam IES inferior ou igual a 0,45. Alagoas (0,46), Maranhão (0,46) e Pará (0,46) constituem os estados com os piores IESs do país.

2. O DESENHO DA PESQUISA

Para o desenvolvimento deste estudo, considerou-se que a ideologia do progresso técnico, evidenciado pelas novas tecnologias, denominado por Nascimento (2011) de “fetiche tecnológico”, ocupa um lugar importante na EAD. Uma visão sobre as tecnologias que não passa do campo da abstração, “uma vez que se definem como politicamente neutras e sujeitas a valores estritamente técnicos” (NASCIMENTO, 2011, p. 33).

A análise desenvolvida refuta interpretações mais otimistas alinhadas às ideias de equalização social e democratização, que vislumbram um cenário positivo da EAD no contexto da educação no país, como apontado nos estudos de Torres e Fialho (2009); Takahashi (2000); Moran (2000; 2002); Litwin (2001; 2008); Litto e Formiga (2009). Esses autores consideram que a tecnologia, por meio da modalidade de educação a distância, abriu possibilidades de se promoverem oportunidades educacionais, que "essencialmente transformam a educação permanente em um espaço à disposição dos alunos, sempre mutável, múltiplo e atento aos interesses da produção [...]" (LITWIN, 2001, p. 15). As TICs, nesse sentido, alinham-se ao paradigma de inovação, sem que estejam presentes as determinações históricas e políticas atreladas às mesmas.

Distanciando-se do discurso da ideologia do progresso técnico, defende-se a tese de que as novas tecnologias desenham uma sociabilidade, influenciada pelos determinantes da sociedade, atrelados a interesses políticos e de classe. Essa dinâmica é engendrada por relações capitalistas e assentada, como argumenta Nascimento (2011, p. 35), “na maximização da acumulação capitalista”. Com efeito, foi por meio desse “distanciamento” do discurso ideológico da racionalidade técnica, engendrada na política pública da EAD, no contexto de reestruturação do Estado, que surgiu o problema da pesquisa para compreender a implementação desta política pública em um dos Estados com o maior nível de exclusão social do país.

O percurso investigativo se orientou pelo método crítico dialético, no entendimento de que a realidade é complexa e só se deixa compreender por movimentos conscientes, sistemáticos e demorados, capazes de superar a aparência e desvelar a essência, expressa por suas determinações e contradições. Nesse sentido, a EAD foi analisada inserida em uma dinâmica de contradições, a partir de um fenômeno concreto, para compreender suas determinações e assim captar sua essência. Para Kosik (1998):

Captar o fenômeno de determinada coisa significa indagar e descrever como a coisa se manifesta naquele fenômeno e como ao mesmo tempo nele se esconde.

Compreender o fenômeno é atingir sua essência. Sem o fenômeno, sem a sua manifestação e revelação, a essência seria inatingível (KOSIK, 1998, p.12).

Reafirma-se a tese de Nascimento (2011) e Alencar (2013) de que, no contexto do uso das TICs na educação, vinculado a uma noção fetichista de tecnologia engendrada pelo Estado e determinada pelo capital, há mais empolgamento dos decisores políticos no plano do discurso do que em ações efetivas, que possam garantir a operacionalização da tecnologia diante das condições sociais nas quais a telemática funciona. Nesse contexto, uma análise da educação não pode, como afirma Nascimento (2011):

(...) ser desconectada do modo de produção social. O contexto no qual está inserida é determinante para as suas práticas político-pedagógicas, mas também vivencia movimentos contraditórios que emergem no processo de luta entre classes, possibilitando resistências e práticas educativas alternativas (NASCIMENTO, 2011, p. 19).

Nesta perspectiva, a pesquisa avaliativa desenvolvida valorizou a análise crítica da política em foco na sua relação com o Estado e a Sociedade, com vistas a desvelar a EAD para além da sua aparência circunscrita na racionalidade técnica.

Para o desenvolvimento da pesquisa empírica, consideraram-se dois municípios onde se encontram os polos de apoio presencial: São Luís, capital do Estado, e Humberto de Campos, a 181 km da capital. A escolha se justificou pela diferença do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁶ dos municípios selecionados, sendo o primeiro (polo de apoio presencial e local sede do Programa) com o maior IDHM (0,768, considerado alto desenvolvimento) e o segundo, polo de apoio presencial no interior do Estado, com um dos piores IDHMs do estado (0,535, considerado baixo desenvolvimento).

O corte temporal proposto incidiu sobre a construção do conjunto normativo referente à EAD desde seu marco legal, em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), período esse que representa no Brasil a política de ajuste estrutural no bojo da reforma do Estado, alinhada às diretrizes das agências internacionais nos países da América Latina.⁷

⁶O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice está disponível para consulta no site: atlasbrasil.org.br. Acesso em: 15 Nov. 2017. O Atlas Brasil é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UFs), 21 Regiões Metropolitanas (RMs) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs). O Atlas é composto por pesquisas/dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Fundação João Pinheiro (FPJ).

⁷ Um dos aspectos mais relevantes dos instrumentos jurídicos recentes (2017) é o que consta na Portaria Normativa n. 11, de 20 de junho de 2017, no artigo 1º, que permite o credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância sem a necessidade do credenciamento para a oferta de cursos presenciais. Com isso, as instituições

Na avaliação desenvolvida sobre o Programa de Educação a Distância do Brasil, tendo como referência empírica a experiência do Núcleo de Educação a Distância (Nead), nos municípios de São Luís e Humberto de Campos, foram considerados aspectos ligados à concepção do Programa e à sua implementação. Para sua efetivação, foi utilizado um conjunto de procedimentos metodológicos no sentido de efetivar a abordagem *quanti-quali*. Para tanto, foram efetivadas pesquisas bibliográfica e documental, complementadas por uma coleta de dados secundários realizada por ocasião de visitas ao Núcleo de Educação a Distância (Nead) e nos Polos de Apoio Presencial São Luís e Humberto de Campos. Para completar o alcance dos objetivos desta pesquisa, foi necessário ainda traçar o perfil dos municípios selecionados onde se situam os polos UAB do Nead/UFMA no Estado. Esse levantamento foi efetivado por meio da utilização dos bancos de dados disponíveis no *site* do IBGE, pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, que engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas, além dos documentos disponibilizados nos polos selecionados para o estudo. Na pesquisa empírica, optou-se pela técnica de entrevista semiestruturada com os gestores do Nead (Coordenador geral da UAB e o Diretor do Núcleo). Nesse aspecto, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os implementadores da política pública responsáveis pelos Polos de Apoio Presencial analisados (Coordenadores de Polo representando o gestor municipal, Professor formador, tutor *on-line* e tutor presencial). Também foram realizados encontros de grupos focais com os alunos do Programa de EAD nos dois municípios indicados no estudo.

3. SÍNTESE DOS RESULTADOS

Essa seção pretende reconstituir a trajetória da EAD, mais especificamente do Núcleo de Educação a Distância (Nead) na Universidade Federal do Maranhão. Toma-se como base empírica do estudo dois municípios do Estado em que são implementadas as ações pedagógicas do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) via Nead na UFMA: São Luís e Humberto

poderão funcionar integralmente na modalidade a distância para a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação lato sensu. Como se observa, esta mudança no ordenamento jurídico da EAD abre uma "brecha" legal para que as universidades públicas e privadas possam ofertar cursos em sua totalidade a distância, fortalecendo ainda mais argumento defendido nesta tese de que os marcos regulatórios para EAD no Brasil se desenvolvem de forma gradual e cheia de adaptações, demonstrando um grande interesse do Governo para possibilitar sua expansão entre as instituições públicas e privadas. Um quadro bastante "promissor", como destaca Giolo (2010), para um país que tem pressa em ver melhorados os índices de escolarização, e, nesse sentido, a EAD se alinha a esse "projeto" de crescimento como uma ferramenta "revolucionária" em termos de expansão das oportunidades da educação superior, com economia de tempo e recursos.

de Campos. Eles serão caracterizados, com destaque ao ano de institucionalização de cada um para a oferta da EAD, por meio da UAB. Adicionalmente, são apresentados os resultados da avaliação do processo implementação da política em foco referentes às dimensões delimitadas e priorizadas para o desenvolvimento da pesquisa empírica, subdivididas em: sistema gerencial e decisório, processo de seleção dos beneficiários e implementadores, sistemas de divulgação e informação, sistemas logísticos e operacionais, processos de ensino e aprendizagem, sistemas de monitoramento e avaliação internos.

3.1 Os Polos de Apoio Presencial nas cidades de Humberto de Campos e São Luís

Os polos de Apoio Presencial nas cidades de Humberto de Campos e São Luís obtiveram parecer homologado para oferta de cursos superiores pelo Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação, por meio da Portaria n. 1.369, publicada no Diário oficial da União em 8/12/2010. A institucionalização do Polo de Apoio Presencial UAB de Humberto de Campos se deu no mesmo ano, por meio da Lei Municipal n. 8/2010, publicada no Diário Oficial dos Municípios em 24 de dezembro de 2010.

No mesmo ano, iniciou-se a oferta dos cursos de graduação em Licenciatura de Pedagogia e Matemática. Mesmo com a oferta e os cursos em andamento, as avaliações de Credenciamento da Capes nos anos de 2010, 2011 e 2012 resultaram na classificação AP (apto com pendência). A avaliação do ano de 2013 resultou na classificação de AA (apto e adequado). O polo é vinculado à Secretaria Municipal de Educação que se responsabiliza por prover recursos próprios para seu funcionamento. Sobre a infraestrutura, no documento normativo da lei municipal, o parágrafo único do artigo 6º estabelece que:

Parágrafo Único: O Polo UAB de Humberto de Campos deverá dispor da seguinte infraestrutura mínima de funcionamento:

I - INFRAESTRUTURA FÍSICA: 01 Sala de Coordenação, 01 Sala de Secretaria Acadêmica, 01 Sala para tutores, 02 Salas de Aulas Presenciais, 01 Sala de Videoconferência, 01 Laboratório de Informática, Laboratórios Especiais dos Cursos, 01 Biblioteca, 01 Banheiro Masculino, 01 Banheiro Feminino.

II- RECURSOS HUMANOS 01 Coordenador, 02 auxiliares de Biblioteca, 01 Secretário Acadêmico, 02 Técnicos de Informática, 02 Auxiliares Administrativos, 02 Auxiliares de Serviços Gerais, 15 Tutores Acadêmicos (DIÁRIO OFICIAL MUNICIPAL, 2010).

As atividades de ensino e pesquisa dos cursos de graduação ofertados pelo Nead no município são realizadas na Escola Municipal Zilda Maria Mesquita. Esta mesma escola também atende, durante a semana, estudantes do ensino fundamental e do Programa de

Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Durante o período letivo, os alunos do Nead podem utilizar as dependências, como a biblioteca, a sala de laboratório.

Já a institucionalização do Polo de Apoio Presencial UAB de São Luís se deu por meio da Lei Municipal n. 5.795, de 18 de setembro de 2013. Portanto, três anos após sua homologação pelo MEC para o funcionamento. Esse fato ocorreu por questões de inadequação do polo no ano de 2011. Naquele período, foi estabelecido um termo de compromisso de Mantenedor do polo de Apoio Presencial do Sistema UAB/Capes, no entanto, devido à Avaliação do MEC de Credenciamento, o polo recebeu uma classificação AP (apto com pendência), indicando problemas como a manutenção do elevador e a melhoria na velocidade e estabilidade na internet. Em 2012, o relatório do Sisuab, Capes/2012 apontou uma nova classificação: AA (apto e adequado).

Uma nova visita de monitoramento realizada pela Capes em 2013 classificou o polo também como AA, mantendo, novamente como pendências, a manutenção do elevador e de medidor da velocidade da internet. Devido a estas questões, entre outras, foi somente em 2017, que o polo ofertou um curso de graduação pelo Nead/UFMA. Nesse polo, compete à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento - Seplan/ Escola de Governo e Gestão Municipal-Eggem disponibilizar infraestrutura física, logística e financeira para seu funcionamento. A legislação municipal prevê, conforme o texto do artigo 4º:

Artigo 4º: 01 Sala de Coordenação;
01 Sala para Secretaria Acadêmica;
01 Biblioteca;
02 Salas de Aulas Presenciais;
01 Laboratório de Informática;
01 Laboratório específico por cursos conforme a oferta (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, ANO XXXIII, 08/10/2013).

As atividades de ensino e pesquisa dos cursos de graduação do Nead no polo deveriam se realizar na Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem. No entanto, diferente do Polo de Apoio Presencial de Humberto de Campos, no ano de 2017, esses encontros não se materializaram, em sua totalidade, na sede da escola. Parte deles ocorreu nas dependências do local, e parte na própria universidade, resultado de um Termo de Compromisso da UFMA com a Escola para ceder os espaços acadêmicos pelo período de um ano, já que o prédio encontrava-se em fase de reforma.

3.2 O Sistema Gerencial

A primeira questão direcionada aos gestores entrevistados buscou identificar a percepção dos mesmos sobre o Sistema Gerencial e Decisório (grau de centralização e descentralização das decisões e dos recursos financeiros) do Nead, bem como da relação deles com os municípios contemplados no edital UAB, selecionados para esta pesquisa. Sobre esta questão, Draibe (2001) destaca que qualquer forma de inscrição institucional de um programa se apoia numa dada estrutura organizacional “cujas características obviamente interessam ao avaliador - e está submetido a um sistema gerencial e decisório específico, que “conduz” ou dirige uma implementação” (DRAIBE, 2001. p 31-32). A autora elenca algumas perguntas que considera fundamentais para o pesquisador observar nesse processo, como: a autoridade goza de liderança e legitimidade? Os gerentes podem trabalhar com autonomia?

De acordo com a percepção do Gestor A, o grau de centralização das decisões do Nead segue, de forma geral, um padrão semelhante ao de outros núcleos e institutos de EAD do país:

Na verdade, a gente cria essa estrutura, ela é meio, muito que padronizada em relação aos núcleos e centros de EAD que existem no Brasil. Alguns são núcleos, alguns são centros, alguns são institutos, mas eles geralmente seguem um padrão predeterminado. Claro que cada instituição personaliza suas ações administrativas e pedagógicas e aqui a gente busca organizar nesse sentido para que a gente não fuja muito da sistemática da educação a Distância e a gente consiga realmente trabalhar com os elementos da EAD que têm um pouco de diferença em relação ao sistema presencial. (GESTOR A)

Como o Núcleo ainda não é uma unidade acadêmica da UFMA, a percepção do gestor B é de que ainda existem "lacunas" nas resoluções normativas referentes à modalidade a distância na UFMA.

Exatamente, são divulgados nos sites específicos das pró-reitorias e no da UFMA, porque o Núcleo não é uma unidade acadêmica da universidade, ele é um núcleo transversal onde apoia e divulga as ações da Universidade de Educação a Distância. Então, o curso não é do Nead, o curso é do departamento, há toda a legislação que a gente acompanha e obedece não é a legislação do Nead, é a legislação que é expedida pelas pró-reitorias e homologadas no Conselho Universitário. Então, agora como as resoluções das universidades, elas não contemplam muito a questão da educação a distância, a gente está com uma frente dentro da universidade que é para contemplar, ou seja, com isso o aluno de educação a distância vai se sentir cada dia mais aluno da UFMA, não aluno de um programa especial. (GESTOR B)

Sobre a constituição dos Núcleos de EAD nas Ifes, destaco que esses espaços, sem legislação própria, considerados “transversais” nas universidades, como evidencia o próprio gestor B, se constituem como expressões da ofensiva neoliberal no interior das instituições de ensino, já que são regidos por princípios de gestão, planejamento e êxito para atender às determinações e exigências da Capes, e garantir sua expansão. Inseridos na lógica quantitativista, esses núcleos, que na sua maioria implementam a política da UAB nas

universidades, competem com as próprias instituições, já que ofertam os mesmos cursos, e operam como “celeiros” para capitanear professores universitários e tutores, que irão trabalhar mediante ao pagamento de bolsas, como um complemento salarial, com reflexos diretos na qualidade de ensino. É, portanto, por meio desses “contratos” de trabalho precários e temporários, ou melhor “flexíveis”, como denomina Chauí (1999), que a docência é pensada na EAD, com expressão nos núcleos, condicionando este tipo de oferta, bem como as funcionalidades a ela relacionadas.

De acordo com a Resolução CD/FNDE no 26/2009, o Sistema da UAB é integrado pelos seguintes agentes: a Capes, como gestora do Sistema, as Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), responsáveis pela oferta de cursos e programas da EAD, e os Estados e municípios, responsáveis pela implantação dos polos do Sistema UAB.

De acordo com a Resolução, cabe à Capes, entre outras atribuições, coordenar, acompanhar e monitorar a concessão de bolsas no âmbito do sistema UAB; informar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC sobre quaisquer anormalidades que possam ocorrer no decorrer do cumprimento da resolução; monitorar, analisar e registrar mensalmente os Relatórios de ocorrências encaminhados pelas Ipes, relativos à permanência, interrupção ou cancelamento de pagamento de bolsas. Na percepção do Gestor A, a Capes mantém um sistema gerencial específico que centraliza suas ações referentes ao custeio de bolsas e determinações normativas em âmbito nacional. Esse grau de centralização impossibilita uma maior autonomia no “gerenciamento” destas questões, em nível estadual, pelas IESs.

Qualquer solicitação de cursos, de vaga, de alunos, de polo, a Capes primeiro tem que abrir o edital e oferecer as vagas. A partir dessas vagas, a gente solicita pra Capes, demanda para Capes, os cursos e o quantitativo de alunos distribuídos. Eles fazem uma análise, e após essa análise eles deliberam, eles deferem essas vagas. Todo o custeio é feito pela Capes. Esse dinheiro vem pra instituição, a instituição faz a distribuição do valor de custeio. O que vem pra nós é o valor de custeio com terceirizados, com manutenção, com passagens, todo o processo de logística que é necessário pra que a gente possa desenvolver os cursos.

À parte desse custeio nós temos o pagamento dos atores envolvidos nos processos que são os coordenadores UAB com coordenador adjunto, os coordenadores de curso, os coordenadores de tutoria, os tutores. São todos pagos via bolsa e essas bolsas quem faz o gerenciamento é o coordenador UAB, que é via sistema. [...] Então, a gente é limitado por essa lei de bolsas, além de outras normativas que a Capes delibera para os cursos especificamente da UAB (GESTOR A).

Na busca por um entendimento mais aprofundado dessa política pública, encaminham-se as análises das demais dimensões consideradas para a avaliação, para além da ótica dos

gestores, mas também para a percepção dos implementadores e beneficiários do programa na UFMA.

3.3 Processo de seleção dos beneficiários e implementadores

O processo de seleção abordou questões referentes aos critérios do processo seletivo para os implementadores e alunos. A este estudo interessou a percepção dos mesmos sobre a organização do processo de seleção e se a competência e o mérito foram critérios usados nos exames de seleção.

No *site* da Capes, consta que, para ingressar no sistema UAB, o processo de seleção segue o modelo tradicional dos cursos de graduação presencial, com aplicação de prova de vestibular. A única exigência é de que os candidatos tenham concluído o ensino médio, e a realização das provas fica sob a responsabilidade e critério das IES. De acordo com o Gestor B, embora realizado de forma diferente do modo presencial, o seletivo da Nead respeita as regras e diretrizes de concursos da instituição.

[...] Então não é o Nead que faz o processo, o Nead inicia o processo, e o Núcleo de Eventos de Concursos da Universidade é que aplica. Então existe toda a questão de como aconteceria no presencial acontece também a distância. A questão de sigilo, todas as regras de um concurso são respeitadas lá. A questão de cotas também são respeitadas, então as mesmas cotas que são do presencial também são respeitadas a distância (GESTOR B).

Para o gestor A, o ideal seria vincular o processo seletivo da EAD ao Enem como já ocorre em algumas IES:

Algumas universidades já conseguiram vincular os alunos para que eles façam já o seletivo optando para educação a distância dentro do Enem, outras não, há essa dificuldade por quê? Porque os editais que a Capes libera para cursos a distância da UAB eles não têm tempo definido, eles podem surgir a qualquer momento e a gente não consegue. E, quando eles liberam esse edital, é para ontem para resolver, para fazer seletivo, para fazer seleção, já colocar no sistema para que esses alunos iniciem as aulas o mais breve possível. Então a gente nunca consegue organizar e ajustar essas datas junto da universidade. [...] Geralmente esse é um processo seletivo simplificado especial, porque não tem um tempo definido em função da liberação do edital da Capes. Mas é um processo seletivo normal, quem organiza é o núcleo de eventos e concursos da universidade e segue todos os parâmetros normais e legais dentro da instituição (GESTOR A).

Ainda sobre esta questão, na percepção do Gestor A, prazos estabelecidos pela Capes no processo seletivo operam como obstáculos à consecução do Programa:

É conforme edital Capes, são eles quem limitam as nossas ações, por exemplo, há previsão de abertura de um novo edital para novas ofertas de vagas e cursos para o ano que vem, mas não sabemos quando, pode ser no primeiro semestre, ou no final do segundo semestre, pode ser no começo do ano e eles dizerem: vocês têm até tempo para [...] É, é tudo na emergência de antes de ontem (GESTOR A).

O “modo” de operacionalização do processo seletivo na EAD se materializou na visão da maioria dos alunos cheio de falhas: “Eu estranhei um curso de física que não vai ter questão de física na prova, eu estranhei, mas não estava no edital que não ia contemplar questões de física e a gente chega na prova, aí a gente se depara com questões de física” (ALUNO I); “Faltou uma revisão das provas, porque tem um modelo da prova. Faltou uma revisão para ver se batia mesmo, se estava compatível com as que iam entregar para a gente” (ALUNO XII); “Por questão desse erro do gabarito com as questões, teve muitas questões que, na hora lá, eu me atrapalhei e marquei errado” (ALUNO XIII); No dia da aplicação da prova, né [...], foram anuladas cinco questões, aí teve que mudar toda a estrutura da prova, a prova em si não estava compatível com o gabarito, não estava na sequência com as respectivas questões (ALUNO XV).

Na percepção do aluno IX, que já foi aluno de uma IES no modo presencial, os erros identificados no decorrer do processo seletivo auxiliaram na consolidação de um sentimento de insegurança em relação ao curso da modalidade EAD:

Eu era estudante da Federal de lá. Então, todo o trâmite da minha entrada até a minha saída foi normal como deveria ser. E aqui somente da prova, desde, na verdade, o erro começou, eu comecei a notar erro desde a inscrição, que muitas pessoas não conseguiam, eu mesmo tive que pedir para alguém do Nead fazer minha inscrição pelo telefone e a pessoa fazendo para mim. E eles diziam: “Não, é a sua internet que está com problema”. E não era, eu acessava *sites*, eu mostrava para eles que eu estava acessando outros *sites*, só que tinha um problema estrutural no *site* da inscrição, tanto que várias pessoas de Barreirinhas, amigos meus não conseguiram se inscrever, certo? Depois veio a questão da prova, problemas nas questões da prova, depois veio problemas na questão da divulgação do resultado. Então, todo o trâmite, até agora onde nós estamos estudando foi carregado de problemas. Então, chegou um momento que eu pensei: “eu é que não vou participar de uma universidade dessa que está me dando problemas antes de eu entrar, imagina quando for para eu sair”. Mas, até então, depois que as aulas começaram, eu vejo que a organização mudou. Então, ela tá mais próxima, a universidade tá bem mais próxima da gente (ALUNO IX).

Diante das percepções apresentadas, observa-se que a organização do trâmite seletivo do Nead/UFMA se processou com dificuldades. Algumas podem estar relacionadas, como apontam os gestores, com os prazos estabelecidos pelos próprios editais da UAB, que se mostram exíguos, podendo gerar problemas na própria operacionalização do trâmite seletivo (tempo para elaboração do edital, seleção dos aplicadores e professores, organização das provas e divulgação dos resultados).

Outra questão apontada pelos gestores refere-se às próprias instâncias normativas da Universidade, que ainda, e de forma geral, “excluem” os alunos da modalidade a distância. Fato que pode gerar, como afirma Allonso (2010, p. 1.328), “enormes problemas e distorções no interior destas instituições”. Estas lacunas institucionais, acrescidas das metas estabelecidas no desenho do Programa pela Capes, operaram como elementos negativos na experiência da EAD para os alunos, que já iniciam o processo carregados de sentimento de insegurança e descredibilidade em relação à instituição.

Chama a atenção também o caráter acumulativo de funções na EAD, como observado na fala do entrevistado 7:

[...] Eu, sendo diretora da escola e alojando aqui o polo e tendo conhecimento do assunto, eu não me vi em condições de fugir [...]. Mas já estamos providenciando já a indicação de um professor da rede municipal para assumir a coordenação do polo e eu espero que venha logo, mas a gente vai ficar nessa mesma história juntos (IMPLEMENTADOR 7).

Na percepção do entrevistado, esse acúmulo é prejudicial, considerando a responsabilidade e função que o cargo exige:

A exigência da Capes é que seja pessoa da rede e que tenha dedicação exclusiva, até mesmo porque essa pessoa vai ter o salário dela da prefeitura, de professor, porque só a bolsa eu acredito que não seja um incentivo, é só uma complementação, a pessoa não vai viver dessa bolsa da Capes sendo coordenadora de polo e nem vai ficar fazendo todas as suas funções, exercendo as funções de professora lá na rede pública e com a responsabilidade de coordenar um polo, porque, daqui a pouco, quando você tiver 400 alunos aqui dentro, como é a previsão para o ano que vem (ENTREVISTADO 7).

Sobre esta questão Allonso (2010) analisa de forma negativa o trabalho despendido nos cursos de EAD para atender à expansão da oferta de cursos, como destacado na observação da entrevistada 7. Para a autora, a expansão, em muitos casos, redonda em sobrecarga de trabalho “refletindo na forma pela qual se faz o atendimento aos alunos” (ALLONSO, 2010, p. 1.331).

Essa “otimização” do trabalho na EAD seja de recursos humanos ou financeiros representa impactos importantes no interior das instituições parceiras (IES e municípios) da política pública, e reforça o que Nascimento (2011) e Chauí (1999) denominam de precarização do trabalho na educação superior, com expressões nesta modalidade de ensino, que se tornam espaços “gerenciados”, na sua totalidade, por contratos de trabalhos temporários, mediante o pagamento de bolsas, e na sobrecarga laboral, com o reaproveitamento de pessoal, como relata o implementador 7. Nesse tipo de oferta, envolta pela prática dos “contratos flexíveis”, como já evidenciado por Chauí (1999), os critérios de produtividade são determinados pela

otimização do tempo e custo, que operam numa “inversão tipicamente ideológica da qualidade em quantidade” (CHAUÍ, 1999).

Dessa forma, a maneira como são organizadas as equipes para atuarem nos cursos são elementos que enfatizam as especificidades da EAD, como um “locus real de precarização do trabalho docente” (NASCIMENTO, 2011, p. 177), no contexto da reestruturação produtiva do capital, determinado por um novo paradigma de modernização e desenvolvimento. Estas ações decorrem de uma lógica perversa que trata a educação como mercadoria, e determinam a atual oferta com reflexos diretos na qualidade da educação.

3.4 Sistema de divulgação e informação

Draibe (2001) argumenta que, para implementar-se, todo o programa se apoia em mínima divulgação e circulação de informações, pelo menos para aqueles diretamente afetados e os que irão se beneficiar dele. O objetivo desse sistema é avaliar, segundo os gestores, implementadores e beneficiários, indicadores que poderão aferir a qualidade desse processo quanto a aspectos como acesso, clareza, transparência, suficiência das informações e agilidade do fluxo das mensagens.

Sobre a divulgação dos processos normativos que regem à EAD, os documentos podem ser consultados no site institucional do Nead e em outros canais de comunicação com os alunos, como explica o gestor B:

A gente tá passando por um processo de renovação dos procedimentos, então alguns procedimentos estão no *site* do Nead que é onde concentra toda a questão de informações sobre educação a distância. Outras informações sobre como funciona o modelo nós já colocamos para o aluno no edital. E outras informações do aluno de como funciona o processo interno está no ambiente virtual, então, quando o aluno é selecionado, as informações para aquele curso dele ele vai encontrar no ambiente virtual, tá? Então essas informações são colocadas em lugares distintos dependendo da aplicação (GESTOR B).

Na observação do aluno IV, os documentos referenciados estão disponíveis para pesquisa somente pela internet, mas não para consulta pública na universidade: “Tem acesso na internet, a gente já faz pesquisa sobre a EAD e tal. Então o acesso que a gente tem é a internet, mas lá da universidade nunca tive nenhum acesso”. Outro entrevistado (6) relatou desconhecer o acesso aos documentos jurídicos: “Não, no caso do tutor, ele não tem acesso a esses documentos [...]. É importante a gente saber o que que está regendo, o que eles estão falando sobre tutoria” (ENTREVISTADO 6). O entrevistado 7 relatou ter acessado o material via e-

mail “Algumas coisas a gente recebe por e-mail e algumas coisas, se a gente tá trabalhando com alguma disciplina, a gente recebe no próprio ambiente” (ENTREVISTADO 7).

Com base nas respostas, percebe-se o caráter fragmentado de acesso e recebimento das informações normativas e institucionais do Programa, que se dá para alguns por e-mail, outros durante os encontros presenciais, nos cursos de preparações de tutores e no *site* do Nead. A descentralização da informação (gerada ou por falta de orientação do público sobre o acesso ou pela dificuldade de visualização) pode operar como um condicionante negativo do desempenho do programa, já que sua abrangência é parte do sucesso da implementação, como ressalta a gestora A:

A gente considera o *site* do Nead como um recurso didático dentro da educação a distância, porque é comunicação, e como o processo comunicacional deve ser bem intenso dentro da educação a distância, porque a comunicação deles é a distância, a gente está formalizando isso, mas toda a legislação da EAD está disponível nos *sites* (GESTOR A).

Um outro desafio apontado pelo gestor B para uma maior “democratização” do acesso às informações e serviços ofertados pela própria Universidade é a inserção dos alunos matriculados na modalidade a Distância no Sistema de Gestão de Atividades Acadêmicas da UFMA, o Sigaa.

Até o final desse ano, a gente já vai estar com a secretaria pronta. O que está faltando? É a gente se apropriar ainda mais do Sigaa. O Sigaa, apesar de ter um módulo de educação a distância, o Nead ainda não utiliza. Agora que nós estamos pegando com o núcleo de tecnologia o modelo, qual é a regra de negócio que tem nesse módulo e ver se ela é aderente a nossa realidade aqui. Se ela não for aderente, ela vai ser adequada, o núcleo de tecnologia da universidade vai adequar pra nossa regra de negócio (GESTOR B).

Observa-se na fala do Gestor B a existência de uma "lacuna" no processo de institucionalização do Programa da UAB, implementado via Nead, na UFMA. Esta mesma preocupação está presente na fala do Gestor A:

[...] Na verdade, a gente tem a obrigação de vincular eles. É, porque esses dados a gente está no sistema de regulação das universidades, a gente está no Simec a gente está no MEC, esses cursos estão no e-MEC para avaliação e acompanhamento. E de onde eles coletam esses dados? Do sistema de gerenciamento acadêmico da universidade. Nós já estamos com esses alunos 56% dentro do sistema, mas como são alunos que têm um regime de oferta de disciplina, de avaliação, de trabalho diferente do presencial, o módulo do presencial não se aplica para os alunos a distância. Então a gente tem que fazer essa reestruturação desses alunos dentro do Sigaa. Por exemplo, quando você entra no Sigaa, você tem acesso ao histórico, você tem acesso à declaração, você tem acesso à solicitação de aproveitamento de disciplina, de remanejamento de campus [...]. E a universidade, quer dizer, esse sistema está funcionando há muito tempo, e ela nunca formalizou isso pra que funcionasse de forma [...] (GESTOR B)

Evidenciam-se, diante das observações acima, questões importantes que se relacionam aos mecanismos de divulgação e informação no interior das IESs integrantes do Sistema UAB. O primeiro se relaciona à “natureza” de formulação da política, que, *a priori*, e pelas evidências empíricas e teóricas apresentadas neste trabalho, parte de uma proposta *bottom down*, ou seja, de ações provenientes de cima para baixo (defendidas por elites políticas e pelo próprio Estado). Esta estratégia do campo de formulação de políticas gera efeitos dificultadores para a execução dos programas, como se observa nas falas dos entrevistados sobre os problemas do Sigaa para atender os alunos da modalidade a distância. Arretche (2001) afirma que isso ocorre devido à diversidade de contextos de implementação:

As políticas públicas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesma um processo de negociações e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas sim, aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo (ARRETCHE, 2001, p. 50).

A pesquisadora destaca ainda que, na sua totalidade, os formuladores não dispõem de completa informação acerca da realidade sobre a qual pretendem interferir. E complementa: “na verdade, com quase absoluta frequência, a informação é imperfeita, incompleta e até mesmo baseada em expectativas quanto ao comportamento futuro das variáveis da realidade” (ARRETCHE, 2001, p.50). Ainda sobre esse assunto, um outro problema apontado por Nascimento (2011) na gênese do Sistema UAB e presente nas observações dos gestores é a própria definição legal do Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, que instituiu a UAB.

O autor argumenta que, diferente do texto legal, no artigo 1º do Decreto de 2006, que dispõe: “fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância” (BRASÍLIA, 2006), no Brasil não se criou uma Universidade Aberta nos moldes dos países de capital avançado. Para o autor, a UAB não representa a criação de um novo sistema de ensino, mas sim “a otimização do sistema já existente” (NASCIMENTO, 2011, p. 175). No caso da UFMA, a oferta do Sistema UAB no Nead existe como previsto na Lei, mas se concretiza como uma ação à parte ou uma otimização de uma organização já existente e institucionalizada direcionada para os alunos, professores e técnicos do modo presencial.

Essa contradição se materializa na inconsistência de adequação do Sistema de Gestão Acadêmica para os cursos da modalidade a distância. Um contexto de “condições desiguais”,

como destaca Freitas (2007) sobre a concepção de educação e formação que conforma os cursos e programas de EAD.

Sobre a qualidade de acesso a informações postadas no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) do Nead, a maioria dos alunos vê nesse espaço uma ferramenta importante de comunicação. Alguns reclamam da falta de retorno das informações postadas por eles: “Eu percebo que, no AVA, há até uma comunicação que é colocada lá para nós, agora nós não temos o retorno de nenhuma informação que a gente coloca lá” (ALUNO VI). O aluno IX sugeriu integrar as informações do AVA ao e-mail, como ocorre com o Sigaa para os alunos do modo presencial:

É o seguinte, o meu e-mail é atualização automática, então qualquer e-mail que eu recebo, eu já olho e já verifico se é uma coisa direcionada a mim ou é alguma propaganda alguma coisa. Eu sei que o fluxo do EAD é diferente, você tem que estar lá no ambiente virtual procurando, mas seria interessante que a gente recebesse e-mails: foi postada uma nova atividade [...]. Porque fica sempre aquela questão de nós lembrarmos de acessar e, além de acessar, fuçar o AVA, sair catando informações, se tem mensagem no fórum, se tem atividade, se tem... então... se algum tutor falou conosco através da mensagem. Então assim, o ambiente virtual eu acho ele bem completo, isso eu não posso reclamar, nada do que eu já tenha procurado lá eu não achei. Mas seria interessante alguma forma da nos avisar, de nos lembrar (ALUNO IX).

Para o implementador 3, há uma resistência por parte dos alunos no acesso e manejo aos conteúdos postados no ambiente:

O ambiente em si ele funciona, o que não funciona é a disciplina por parte dos alunos em utilizar o ambiente. Infelizmente, o AVA é uma tecnologia e há uma resistência muito por parte de pessoas que não estão ligadas à tecnologia de a utilizar, isso é fato. Então esse processo é muito sistemático. Tem os tutores, tanto o tutor presencial como o tutor *on-line*, eles ficam toda atividade tentando aguçar a curiosidade para fazer com que os alunos possam se habituar a entrar no ambiente virtual, mas há muita resistência ainda. Essas coisas eu espero que elas diminuam, até mesmo porque agora o processo tá muito inicial ainda, agora que foram duas disciplinas, onde uma foi de ambientação do AVA e está sendo preparada ainda outra plataforma do AVA para que o próprio ambiente possa ser acessado do celular (IMPLEMENTADOR 3).

A percepção da falta de disciplina e resistência por parte dos alunos apontada pelo implementador 3 pode estar relacionada a uma expectativa ideal do estudante da EAD, não considerando suas limitações, que se processam de forma diferente no contexto real. Sobre esta questão, Freitas (2007) atenta para a responsabilização que se imprime aos alunos da EAD, que, muitas vezes, já chegam nesses cursos em condições desiguais, resultante de seu percurso na educação básica. Na percepção do implementador 4, os problemas referentes à agilidade do fluxo de informações decorrem de um dado da realidade que precisa ser incorporado à análise do desenho do Programa:

Eu acho que, na verdade, falta uma estrutura maior, não somente em termos de região específica pro Nordeste, mas a nível de Brasil, você tem uma internet muito ruim nos interiores. Então, você tem aqui uma internet rápida, se os alunos fossem todos aqui de São Luís, não teria problema nenhum, mas, por exemplo, na hora de baixar um vídeo, o professor explicando uma aula lá no finalzinho do Maranhão, é um pouco complicado, cai e volta, cai e volta. E aí os alunos reclamam muito em razão disso, você tem o material disponibilizado, você tem as coisas, mas eles não conseguem ver na mesma velocidade e às vezes alguns deles têm somente acesso uma vez por semana, porque moram no interior do interior e aí marcam aquele dia de encontro, todo sábado a gente se encontra no polo, aí chega no sábado, às vezes, não tem internet, não em razão do polo, mas em razão da cidade toda. Então eles passam às vezes um sábado sem saber nem o que era para fazer naquele dia pra entregar na próxima semana. Então, tem várias dificuldades porque a atividade é postada, é colocada, eles não têm acesso, ou falta energia, energia não, a internet e aí às vezes tem que prorrogar prazo. Então, na verdade, a estrutura final, o ponto final que é o aluno, não está sendo atendido (IMPLEMENTADOR 4).

Os depoimentos desvelam também o caráter "fantinoso" que se agrega ao uso da tecnologia nesta modalidade de educação, como uma possibilidade de integração e pertencimento. O que se evidencia nas falas é a materialização do "fetichismo tecnológico", necessário para a reprodução do discurso da racionalidade técnica, imposto pelo estado neoliberal, como apontado nos estudos de Nascimento (2011) e Alencar (2013). As falas evidenciam uma série de expectativas sobre o uso e manejo das TICs na EAD, que, na prática, pouco produzem efeitos concretos e positivos no âmbito da democratização e divulgação das informações para os sujeitos envolvidos na pesquisa.

3.5 Sistemas logísticos e operacionais

De acordo com Draibe (2010, p.34), nesta dimensão, os parâmetros de suficiência, adequação de recursos humanos e financeiros, além do tempo, são “em geral decisivos independentemente de como são financiados”. Ademais, precisa-se saber se os recursos chegam onde devem chegar e se são respeitados os objetivos e as metas estabelecidas. No que se refere aos recursos materiais, a autora argumenta que a base material específica na qual o programa se apoia (equipamentos coletivos, de comunicação, serviços de transportes) é fundamental para o seu êxito. O Decreto n. 5.800/2006, que dispõe sobre a criação do Sistema UAB, caracteriza os polos de apoio presencial como:

§ 1º [...] unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.

§ 2º Os polos de apoio presencial deverão dispor de infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB (BRASIL, 2006).

Adicionalmente, o RQED (BRASIL, 2007) prediz que estas unidades desempenham um papel importante no sistema de educação a distância. Assim:

Os polos de apoio presencial devem contar com estruturas essenciais, cuja finalidade é assegurar a qualidade dos conteúdos ofertados por meio da disponibilização aos alunos de material para pesquisa e recursos didáticos para aulas práticas e experimentos, em função da área de conhecimento abrangida pelos cursos. Desse modo, torna-se fundamental a disponibilidade de biblioteca, laboratório de informática com acesso a internet de banda larga, sala para secretaria, laboratórios de ensino (quando aplicado), salas para tutorias, salas para exames presenciais (BRASIL, 2007, p.25-26).

Na percepção dos alunos, professores e tutores do Polo de Humberto de Campos, as questões referentes à infraestrutura física da escola são as que mais incomodam: “O banheiro não tem descarga. A água, eu falo pelo feminino, lá não tem água. Nem do masculino, nem descarga, nem papel higiênico” (ALUNO XIII); “Eu sei que, para o último encontro que a gente veio, praticamente eu passei o dia todo esperando, porque eu não tive coragem de entrar no banheiro masculino não, estava um fedor horrível” (ALUNO XIV); “Falta, porque eles precisam ir no banheiro, o banheiro não tem acessibilidade, a entrada também não é nada acessível. Então tem alguns polos que realmente pecam muito, enfim” (PROFESSOR 4); “Eu acho que precisa melhorar o ambiente que está meio sucateado. A parte de máquinas precisa melhorar mais lá, tem computador lá quebrado” (PROFESSOR 2).

Os professores 4 e 2 observam que o aproveitamento do mesmo espaço escolar para atender diferentes públicos e programas acaba por acelerar os problemas de infraestrutura já existentes no local: “E lá também é ruim porque é uma escola de fundamental. Aí criança a gente já sabe, né? E aí ainda funciona o pessoal da EAD, e é assim meio que misturado. Aí acaba mesmo” (PROFESSOR 4); “É meio complicado. Vai ter agora uma avaliação, vamos ver o que vão dizer. Deveria ter um melhor espaço pra laboratório. Vamos aproveitar pra falar (durante a avaliação da Capes) se vai construir um espaço próprio para o polo [...] porque cresceu muito o curso (PROFESSOR 2).

Além dos problemas de infraestrutura do local, o acesso à internet no polo também é outro problema na visão do aluno X, e do professor 4: “Quando o laboratório está cheio, fica super lenta. Então assim, às vezes a gente quer enviar alguma coisa e fica, cai a rede, aí tem que ficar esperando de novo, aquele processo todo” (ALUNO X); “Demora para carregar, é muito ruim. Aí a coordenadora depende da prefeitura. Aí a prefeitura promete que vai fazer...” (PROFESSOR 4). As falhas no cumprimento das atividades no polo sob a responsabilidade do município também estão presentes na fala do Professor 2: “A internet às vezes falha e a

secretaria faz, porque as IESs não têm nada a ver com o polo, só usa o polo. Quem banca aqui tudinho é a prefeitura junto com a Capes [...], mas quem faz a manutenção é eles (Prefeitura) e eles demoram muito [...].”

Na avaliação do gestor A, as condições socioeconômicas dos municípios contemplados nos editais UAB, a exemplo de Humberto de Campos, interferem na própria qualidade das atividades propostas pelo programa:

Por exemplo, nós temos um polo excelente que é o polo de apoio presencial de Porto Franco, que tem uma estrutura padrão, modelo no Brasil inteiro e a conexão de internet é excelente. Mas nós trabalhamos com 15 polos, dos 15 polos, nós temos quatro polos com uma megaestrutura de internet, os outros não. Então isso inviabiliza que nós trabalhemos com webconferência, com videoconferência simultaneamente. Aí de 15 polos você trabalhar com quatro e os outros 11 polos? Então a gente fica inviabilizado em relação a isso (GESTORA A).

O gestor salienta:

É, o que a gente cobra [...]. O que acontece é que eles não cumprem isso. Não cumprem às vezes não porque não querem, mas porque a estrutura do município não permite que se tenha uma banda larga. Apesar de a gente ter um sistema nacional de rede nacional de pesquisa, que é quem fomenta a internet, mas a nossa emissão é excelente, mas a recepção nos municípios depende dos municípios (GESTOR A).

As deficiências dos sistemas logísticos físicos do polo são compensadas pelo esforço no atendimento das equipes locais, como observado nas falas dos alunos a seguir: “Acho que o pessoal é bem educado, bem receptivo, eles tiram nossas dúvidas, e sempre que a gente está com alguma dúvida, algum requerimento ou algo assim para eles, eles vão e tentam nos ajudar, são bem receptivos” (ALUNO XV); “Também noto isso que, desde o primeiro dia que eu tive contato com ele (tutor presencial), ele se mostrou muito solícito em estar sempre aqui no campo, sempre aqui no polo” (ALUNO IX); “Eu costumo dizer que ela tira leite de pedra porque ela já é coordenadora da escola, então ela conhece as dificuldades da escola e tenta nos ajudar com o que tem aqui” (ALUNO XIV).

Os problemas apontados nas falas dos alunos, professores e gestores e identificados mostram a dificuldade em se impor a perfeita adequação entre a formulação original de um programa e sua implementação efetiva. O documento norteador dos referenciais de qualidade da EAD “caracteriza” um polo de apoio presencial, muito distante da realidade, sob o ponto de vista dos entrevistados.

Faria, Lima e Toschi (2013) destacam que, durante a avaliação e credenciamento dos polos de apoio presencial, em 2011, sob os entes federados que aderiram ao sistema, os avaliadores do Inep reprovaram algumas práticas nesses espaços. Uma denúncia semelhante já

havia sido feita pelo Tribunal de Contas da União em 2009. De acordo com Allonso (2010), o relatório apresentou dados significativos sobre a implementação dos polos presenciais UAB:

Constatou-se risco de sustentabilidade do sistema, em virtude de: a) os núcleos de ensino a distância nas instituições de ensino superior não estão suficientemente instrumentalizados para organizar e ministrar os programas de formação; b) a infraestrutura física é deficiente nos polos de apoio presencial; c) deficiências na atividade de tutoria, sobretudo na articulação entre tutores e professores formadores e na sua supervisão; e d) descompasso entre o número de vagas disponíveis e a capacidade de atendimento. Como resultado dessa avaliação, evidencia-se que a estrutura de gestão e a sistemática de acompanhamento das ações precisam ser aperfeiçoadas, de forma a mitigar o risco de desperdício de recursos públicos com a instituição de cursos e instalação de polos sem a devida estrutura organizacional, física e material (TCU, 2009 *apud* ALONSO, 2010, p. 1.332).

Os mesmos problemas de infraestrutura física apontadas pelo TCU em 2011 somados ao acesso insatisfatório da Internet ainda estão presentes nas falas anteriores, dada a própria estrutura e realidade socioeconômica do município, o que reforça o pressuposto de Allonso (2013) de que fica “evidente que a maior parte dos municípios brasileiros tem pouca chance de implementar com qualidade tais polos” (ALLONSO, 2010, p. 179). Para a autora, a forma pela qual ocorre a instalação dos polos presenciais, sem uma devida estrutura organizacional, propicia um sentimento de dúvida sobre a qualidade do que é oferecido aos alunos da EAD. Ela argumenta: “de toda maneira, a ‘ponta’ mais evidente da EAD, seus polos presenciais, é indicativo de problemática que afeta diretamente os alunos e profissionais envolvidos nesse trabalho, com reflexos sobre o espaço a ela dedicados” (ALLONSO, 2010, p. 1.332).

As fragilidades identificadas pelos entrevistados do polo Humberto de Campos também estão presentes nas percepções dos implementadores e alunos no Polo de Apoio Presencial São Luís. Como já explicitado neste trabalho, a oferta dos cursos de Ead no Polo da capital, em 2017, se estabeleceu em dois locais: nas instalações acadêmicas da UFMA e na própria Escola de Governo e Gestão Municipal - Eggem, onde a *priori*, pela Lei Municipal n. 5.795 de 18 de setembro de 2013, deveria haver uma infraestrutura mínima para o funcionamento dos cursos superiores da UAB. Essa parceria ocorreu devido ao Termo de Compromisso firmado entre a Universidade e a Eggem para cessão dos espaços acadêmicos desta pelo período de um ano, já que o prédio se encontrava em fase de reforma.

De acordo com o *site* da UAB (2018), todos os espaços obrigatórios do Polo UAB (sala para Coordenação, sala de secretaria, espaços de apoio como laboratório de informática com instalações elétricas adequadas - rede estabilizada e biblioteca física com espaço para estudos) devem ser localizados no endereço da sede, podendo os demais estar em locais distintos, desde que exista o Termo de Cessão de Uso, como ocorreu com o Polo Presencial de Apoio de São

Luís e a UFMA. Esse espaço “dividido” de oferta das atividades acadêmicas está presente na fala do implementador 7:

As dificuldades que eu vejo são assim: de funcionamento mesmo, porque a gente tem que ter uma equipe, nesse momento, nós estamos funcionando com a equipe da escola, mas temos conseguido. Por quê? Porque nós ainda temos poucos alunos, nós temos um curso de graduação aqui, um no IFMA que é química, mas que como a estrutura acadêmica, os professores, os tutores são ligados às universidades. Isso nos dá um certo alívio, a nossa preocupação com a qualidade, nos alivia saber que as universidades estão tomando conta dessa parte, essa parte metodológica, essa parte acadêmica que é a qualidade, o controle de qualidade que as universidades fazem. Então, o pessoal que trabalha com educação a distância, que é preparado nas universidades, então isso nos dá uma certa tranquilidade (IMPLEMENTADOR 7).

Diferente da percepção do implementador 7 de que a Universidade “preenche” a qualidade de atendimento na oferta do curso EAD aos alunos, na visão do estudante VI, isso não ocorre, em sua totalidade: “Se ainda estamos lá, no caso, o polo oficial lá da UFMA, então deveria ter, nem que seja de forma reduzida, mas deveria ter (acesso a biblioteca)” (ALUNO VI). A institucionalização “fragmentada” da vivência acadêmica no polo UAB de São Luís pelos estudantes resulta em uma oferta considerada como incompleta ou disfuncional, como relatam os alunos I e IV: “Até hoje, pra mim, ainda não funcionou, porque a única coisa que a gente tem o acesso é no dia dos encontros” (ALUNO IV); “Teve um dia que eu até entrei perguntando se alguém viria aqui para o polo pra até trocar questões [...] mas eu cheguei aqui e não tinha ninguém. [...] Ainda tem muita burocracia pra uma coisa que é pra funcionar, que tem esse objetivo de funcionar a contento” (ALUNO I). Esta percepção é igualmente observada na fala dos professores 3 e 1:

É, mas atualmente nem ela mesma (coordenadora) tem essa resposta porque eles não têm ainda, digamos, não funcionam de fato. De direito, o polo existe, mas de fato está em fase inicial ainda. É porque lá tinha o polo anteriormente quando foi feita a solicitação dos cursos, o polo ficava lá no Reviver, e teve um incêndio no prédio, não sei por quais motivos, mas ouvi dizer que houve um incêndio, então eles perderam parte do prédio. Quando o prédio foi reformado, ele foi cedido para outro setor da prefeitura, e o polo São Luís ele foi para o Renascença, só que ele é um ambiente muito reduzido, não tem condições de lá ainda ser polo. Estão sendo preparados vários espaços pros alunos, eu espero que aconteça (PROFESSOR 3).

Não tem acessibilidade, você está vendo o ar-condicionado. Eles estão precisando de manutenção, o prédio em si precisa de uma manutenção. [...] Isso, isso, atende, mas não na totalidade, infelizmente (PROFESSOR 1).

O acesso à internet também previsto no documento do RQED (BRASIL, 2007) e no *site* da UAB (2018) como parte essencial de funcionamento do polo de apoio presencial também não se materializa na vivência deles tanto no polo como na UFMA: “O acesso é só para os

professores, a gente não tem internet aqui" (ALUNO VI); "Até tem, mas não deram para a gente, aluno" (ALUNO IV); "Já que a gente não tem esse acesso no ambiente físico, que seja criado um ambiente digital [...]. Eu tive alguns acessos a alguns livros de forma digital, mas acessando outras bibliotecas, outros sistemas, não o sistema da UFMA disponibilizado pra gente" (ALUNO I).

Sobre a adequação dos recursos financeiros nos polos, ambos estão vinculados às secretarias municipais, que são responsáveis pela constituição e manutenção dos mesmos. Na observação do implementador 8, a destinação orçamentária para manter a capilaridade de funcionamento do local se estabelece de forma descontínua:

Essa questão de recursos é sempre um pouco complicado porque o polo não tem recurso próprio. Então, o município, a secretaria, ela faz assim... acredito que todos estão na mesma situação... malabarismo pra questão dos recursos que chegam do Fundeb pra atender, porque o que é atendido aqui, até onde eu sei, eu também já trabalhei na secretaria de educação e é assim, eles vão pegando um pouquinho do recurso que chega no município que é o recurso da prefeitura, porque eles não podem mexer nesse recurso do Fundeb pra poder fazer essa manutenção aqui [...]. É, porque ele não têm recurso próprio (IMPLEMENTADOR 8).

As falas dos entrevistados expõem uma realidade presente na argumentação de Faria, Lima e Toschi (2013), de que a política pública de indução da UAB foi para adesão das instituições existentes, e não de incentivo à criação e manutenção de novas. Uma extensão de um sistema já existente, como aponta Nascimento (2011), que se materializa de forma desordenada, em função de a associação entre as IESs ocorrer com entidades que possuem vocações diferentes. Sobre esta questão Faria, Lima e Toschi (2013, p. 57) argumentam:

Enquanto as IES possuem o objetivo de oferecer ensino superior, os entes federados municipais e estaduais não possuem vocação para oferta de educação superior, muito menos histórico de destinação orçamentária que permita tal investimento, conforme a própria LDB 9.394/1996.

Outro agravante apontado pelos autores se refere à volatilidade de gestores que pode influenciar o andamento da associação "visto que estes entes federados não possuem obrigação constitucional de assumir financeiramente a educação superior no Brasil" (FARIA, LIMA e TOSCHI, 2013, p. 57). Esse desequilíbrio de espaços e práticas nos polos de apoio presencial em detrimento da realidade das IESs reforça a ideia defendida por Allonso (2010) do não reconhecimento da EAD como parte integrante de uma política de expansão do ensino superior como um todo. Somado a isso, o acesso reduzido ou o não à internet nos polos desvela mais

uma vez a contradição sobre o uso das tecnologias, colocando-o num lugar a-histórico, denominado por Nascimento (2011) de fetiche tecnológico.

Os dados desta pesquisa permitem afirmar que a relação com os outros determinantes da sociedade, atrelados aos interesses políticos e de classe, influencia a qualidade de oferta e acesso desses serviços, que certamente determinam a utilização da tecnologia. Mais precisamente, o campo empírico mostra que as apologias da “Sociedade da Informação”, onde se criam os paradigmas de mundo globalizado, transparente e solidário, presentes no discurso da EAD, pouco ou nada se concretizam na realidade observada. Esta sociedade “prometida” só evidencia seu sentido, conforme aponta Mattelart (2002), dentro de uma configuração geopolítica, atrelada a interesses de classes, e no sentido mais amplo, ao movimento de mundialização do capital, embebido pelo ideário do progresso técnico, no contexto de reestruturação produtiva do capital.

3.6 Processos de ensino e aprendizagem

Draibe (2010) destaca que, em qualquer programa, é imprescindível avaliar as capacidades dos agentes para cumprir com as tarefas propostas na implementação. Nesse sentido, a suficiência e adequação dos diferentes conteúdos abordados pelos implementadores para atender o público-alvo se tornam fundamentais nesse processo. Além disso, o acesso e a apropriação dos mesmos, bem como sua adequação às realidades socioeconômicas dos polos e dos beneficiários também influenciam a qualidade do processo de ensino e aprendizagem na EAD.

Sobre a suficiência e adequação dos conteúdos, a análise dos grupos focais com os estudantes dos polos de apoio presencial Humberto de Campos e de São Luís evidencia um dado semelhante ao apontado nos estudos de Almeida, Iannone e Silva (2012): a falta de tempo como elemento negativo para a aprendizagem nesta modalidade. Os principais fatores que contribuem para esta percepção dos entrevistados são: excesso de atividades e de leituras propostas nos cursos, como identificado nas falas abaixo:

Uma das maiores dificuldades que eu estou enfrentando é a questão do tempo, a questão do tempo em relação a envios de atividades, porque já aconteceu de ter semanas de ter quatro tarefas pra gente fazer. Então, pra quem trabalha, é dona de casa e não tem internet em casa, fica quase inviável ter como realizar todas essas. Então assim, às vezes, ele (professor) já até nos ajudou falando com alguém pra prorrogar o tempo, o prazo das atividades. Então assim, a minha grande dificuldade até agora, uma das maiores é a questão do prazo (ALUNO X).

Compromete a aprendizagem do aluno, porque o aluno vê lá e se depara com várias atividades, aí pensa na correria, ele ficar na correria, “vou fazer essa, vou fazer logo essa, depois eu faço essas”. Aí, quer dizer, ele nem se inteira no conteúdo, ele nem lê o conteúdo às vezes, vai só na internet, tira algo da internet, entendeu? Aí coloca, aí não tem aquela preocupação de tá lendo, de tá se inteirando, de tá aprendendo (ALUNO XV).

Eu acredito, professora, que isso seja, toda essa dificuldade pela falta de adequação mesmo da forma do curso, da maneira, do método do curso com o público que ele busca alcançar, ele não é uma modalidade presencial, o prazo é bem menor, mais exíguo e o caso que nós já citamos que o professor que dá aula no presencial formatou uma matriz para três meses e depois teve que reduzi-la porque a coordenação disse não, aqui a modalidade é outra, a realidade aqui é outra. Mas eles viram a realidade de prazos sem enxergar a realidade de quem mora no interior, quem trabalha (ALUNO VIII).

Uma coisa que eu mencionei foi essa questão por eu morar fora e eu creio que também tem outros, fica ruim. Hoje, marcou uma atividade de uma disciplina tal, amanhã já marca outra e amanhã já marca outra. Poxa, hoje não é só até meio-dia? Por que que não já junta duas pra facilitar a questão? Não é a distância? Então todo mundo trabalha, sexta-feira encerra o expediente, poderia pegar sexta-feira à noite, sábado ou até um pouquinho do domingo. Porque alinhava, terminava uma e já iniciava automaticamente outra pra não vir, terminou uma hoje, aí no próximo que vem só pra começar outra. Porque, pra começar a que teve sábado passado, não começou nada. É complicado, porque você tem todo esse trabalho, aí você vem e diz: não, vai iniciar uma disciplina, vai ter pelo menos uma aula inicial e tal, e você chega não tem nada? Poxa, é desmotivante. Foi o que eu mencionei, sábado que vem, vai ter uma, mas eu acho que eu não venho, porque eu já vim sábado passado e não teve nada. Vim hoje porque tinha seminário, eu tava até dizendo pra ele, aquele meu colega, meu irmão, eu acho que eu não vou porque não vão liberar, porque eu trabalho, todo mundo trabalha (ALUNO V).

Belloni (2008) destaca que esse “desencaixe” na relação da falta de tempo dos alunos e o conteúdo exigido pelos professores se deve a uma visão generalizada e irrealista da EAD de que o aprendente desta modalidade é sujeito autônomo, independente e capaz de autogestão.

Ela afirma:

A questão é complexa, pois é bem verdade que qualquer ação educacional deva conhecer e considerar as características, condições de estudo e necessidade dos estudantes, é importante lembrar que é também preciso conceber princípios gerais- uma filosofia da educação - que oriente as escolhas e definições relativas às finalidades de educação (porque) a seus conteúdos (o quê), superando o enfoque tecnicista centrado no “como” dos meios técnicos e metodologias (BELLONI, 2008, p.41).

Belloni (2008) utiliza os dados do estudo de Paul (1990) para pensar sobre as características do aluno da modalidade a distância. (PAUL, 1990 *apud* BELLONI, 2008). Os estudos do autor referido apresentados por Belloni (2008) revelam que a ideia do aprendente autônomo é um mito e que os estudantes encontram dificuldades para responder a estas exigências de autonomia e autogestão.

Belloni (2008) salienta que um processo educativo centrado no aluno, e não no professor, implica um conhecimento seguro da clientela, levando em consideração suas características socioculturais, suas necessidades e expectativas em relação àquilo que a

educação pode oferecer. Fato ainda não concretizado no Nead/UFMA, na avaliação do implementador 4 e do Gestor B:

Não, a gente tem que, na verdade, pensar no local também, mas só que a gente tenta colocar uma coisa genérica, porque existem alguns locais eu diria assim melhores em termos de estrutura, por exemplo, vou citar Porto Franco, Imperatriz, que têm uma estrutura muito boa. Não dá pra comparar esses polos com polos muito afastados, que a internet é um pouco ruim, como Fortaleza das Nogueiras, como Humberto de Campos, como também Timbiras. Então, a gente tenta colocar uma coisa equilibrada [...] (IMPLEMENTADOR 4).

Esta “uniformização de conteúdos”, mais uma vez reafirma a ideia de processo educativo centrado não no aluno da EAD, mas no professor, como destaca Belloni (2008). Esse processo acaba por estandardizar o ensino nesta modalidade, excluindo, como afirma Allonso (2010), possibilidades de práticas pedagógicas alternativas, que dêem conta dos diferentes contextos educativos sociais.

Adicionalmente, a perspectiva encantadora do uso das TICs com características mágicas na EAD, como apontado por Nascimento (2011), não passa do nível retórico do discurso, uma vez que a crença no poder da técnica acaba por colocá-la em um lugar a-histórico e antissocial, o que certamente não confere com a realidade.

EAD, ao incorporar o discurso baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, reproduz na sua ação educativa, esse movimento de contradição. Destina-se boa parte dos conteúdos pedagógicos ao ambiente digital, certificando-se de que o uso de ferramentas de comunicação e informação nesta modalidade de ensino irá garantir o acesso à informação, a flexibilidade de tempo e a autonomia de aprendizagem do aluno, quando, na verdade, o que se identifica nas falas do público beneficiado é uma dificuldade de manuseio do sistema, de organização de tempo e de apropriação dos conteúdos ofertados.

Assim, a inclusão por meio das TICs, especialmente pela internet, apesar de todas as atrativas e inúmeras possibilidades que oferece, não significa, de imediato, a certeza de acesso público ao conhecimento. Alencar (2013) destaca:

Ao lado da tão chamada Sociedade da Informação, reside outra, muito mais populosa, que é a sociedade não informada e não conectada. A sociedade brasileira, caracterizada historicamente por alarmantes índices de desigualdades sociais, regionais e educacionais não permite generalizar que está em “Sociedade da Informação” (ALENCAR, 2013, p. 61).

Outra problemática se refere ao perfil profissional de autonomia e independência projetado pela UAB e pelas demais propostas da EAD, como aponta Nascimento (2011). Para

o autor, esses adjetivos empregados aos estudantes da modalidade a distância servem muito mais para sustentar uma interpretação da tecnologia na promoção de socialização e homogeneização, mas que encobre, na sua essência, uma força ideológica forjada “no conjunto dos elementos políticos e econômicos presentes nas estratégias do capital para superar a crise estrutural” (NASCIMENTO, 2011, p. 56). A EAD, imbuída pelo discurso das novas tecnologias, em função da sua viabilidade econômica e formação em massa, alimenta a relação orgânica do Estado neoliberal com o capital, ganhando, conforme salienta Nascimento, “espaço no ideário pedagógico brasileiro” (NASCIMENTO, 2011, p. 188).

3.7 Sistemas de monitoramento e avaliação internos

No que tange a esta dimensão, Draibe (2010) argumenta que a implementação dos programas tende a ser monitorada ou supervisionada por seus agentes, sobretudo nos estágios iniciais. As avaliações internas costumam ser mais raras, “restringindo-se, em geral, a examinar os registros administrativos ou coletar opiniões dos agentes implementadores” (DRAIBE, 2010, p. 33). Assim como pontuaram os estudos de Almeida, Iannone e Silva (2012), as entrevistas com os gestores e implementadores revelaram iniciativas em direção a uma avaliação interna. No entanto, parece ainda não haver uma cultura, de forma sistematizada, desta prática no setor.

Então nós temos a avaliação externa do Enade, o polo tem avaliação constante da Capes e o aluno é avaliado no polo por processo de ensino e aprendizagem [...]. São via relatório, nós não temos relatório ainda formalizado, mas a gente tá criando um processo de criar o relatório por atividade desenvolvida. Então, com isso, a gente começa a ver se a pessoa ela tá apta pra fazer aquele trabalho ou não. Se a gente observar que as pessoas não estão aptas, a gente vai tentar colocá-las pra outro serviço ou executar, ou então encontrar pessoas que consigam se adequar ao indicador, ao modelo de trabalho que a gente tá desenvolvendo, porque às vezes as pessoas são contratadas, mas elas não conseguem se adequar àquele modelo e [...] GESTOR B).

A não institucionalização da prática de uma avaliação interna, de forma regular, é também percebida na fala dos implementadores:

Mas o que se planejou foi que, passado pelos menos esse primeiro turbilhão de atividades, vai se fazer uma avaliação sobre as disciplinas junto inclusive com os alunos. Não sei de que forma vai ser pensado fazer essa avaliação, mas existe esse direcionamento. E a cada disciplina, praticamente, há uma conversa, uma reunião entre os coordenadores pra avaliar o desempenho, fora essa avaliação final (IMPLEMENTADOR 2).

Na percepção do aluno I, esse espaço no sistema AVA ainda não está claro:

A gente pode fazer essa reclamação dentro do próprio ambiente, através de mensagem, lá tem mensagens, tem avisos importantes, cafezinho virtual, aí tu vai colocando, mas não tem nada específico de reclamação (ALUNO I)

De acordo com o RQED (BRASIL, 2007), a condução da avaliação institucional deve facilitar o processo de discussão e análise entre os participantes, “divulgando a cultura da avaliação, fornecendo elementos metodológicos e agregando valor às diversas atividades do curso e instituição como um todo”. O texto destaca a importância da socialização dos resultados obtidos no processo de monitoramento. Conforme o relato dos gestores, os resultados dos formulários e relatórios são disponibilizados para a avaliação das equipes internas e externas:

A avaliação institucional, que é essa avaliação que a gente faz de tutor, de professor, a gente faz constantemente, há um trabalho colaborativo, a gente tem uma equipe multidisciplinar que a gente sempre tá discutindo isso. Junto com os coordenadores, a gente faz a avaliação, a gente pede o retorno de tutores, é um acompanhamento que a gente faz. Nós temos também formulários de avaliação que são distribuídos, a gente distribui ao final de cada semestre pra que os alunos avaliem todo o processo. E não é só avaliado avaliação da aprendizagem não, verificação da aprendizagem, ele também avalia os cursos, a questão tecnológica, a questão dos tutores, dos professores, dos recursos, de polo também, ele avalia o polo. E é feito esse retorno (GESTOR A).

Diante das falas expostas, confirma-se o que Draibe (2012) aponta sobre os sistemas internos de monitoramento e avaliação, prevalecendo, no Nead, a ideia de irregularidade de prática e informalidade do mesmo, diferente de uma ação sistematizada e institucionalizada no setor. Adicionalmente, os instrumentos de avaliação, mesmo com a miríade de oferta dos denominados ambientes virtuais de aprendizagem que podem, na visão de Allonso (2010), facilitar a socialização e organização de informações para os estudantes, não se concretizam na experiência dos mesmos, como mencionado nas falas anteriores. Fica evidenciada, diante do exposto, a necessidade de repensar critérios e mecanismos de avaliação internos, assim como a socialização dos resultados entre instituições e agentes participantes.

4 CONCLUSÃO: o lugar de incertezas da EAD

No presente estudo, verificou-se que a política pública da EAD, envolta por um "locus" privilegiado, baseado na racionalidade técnica das novas tecnologias, desvela um movimento de contradições, para além dos pressupostos conceituais, políticos e ideológicos. A pesquisa desenvolvida mostrou que é, principalmente, na forma pela qual ocorre a implementação nos polos presenciais que se determina a oferta dos cursos desta modalidade, constituindo a lógica que denota o lugar da EAD no ensino superior. Nesse sentido, o objetivo proposto de avaliar a

implementação da EAD e sua implementação a partir da experiência da UFMA nas localidades de São Luís e Humberto de Campos foi alcançado.

No bojo dos argumentos que sustentam essa afirmação, abordaram-se questões fundamentais para o alcance desse objetivo: o contexto demarcado por uma nova ordem mundial, baseada no poder econômico que conforma um lugar atrelado aos paradigmas de competitividade, eficiência e integração; o Estado demarcado por sua relação orgânica com o capital para atender às necessidades de reprodução do sistema capitalista; o discurso do aumento da eficiência, envolto pelo ideário do progresso técnico, com seus desdobramentos nos aparelhos do Estado e com reflexos na educação, que passou a redefinir as políticas de ensino em nível superior. O movimento efetuado nesta pesquisa foi também repensar o *status* da política pública da EAD, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), quando implementada nos polos de apoio presencial, no entendimento de que eles, atrelados a outros fatores da sociedade, determinam a utilização dessa oferta. Adicionalmente, na consolidação da EAD, são demandadas habilidades e competências dos alunos e docentes sem que se considerem os determinantes socioculturais do público envolvido.

O cortejamento de dados e as análises desenvolvidas neste estudo “descortinam” a complexidade e a problemática que envolvem a política pública da EAD, sobretudo nas questões referentes às estruturas dos polos de apoio presencial, na política de acesso institucional nas IESs e no perfil do público beneficiado. As descobertas desta pesquisa reforçam esse lugar de “incertezas” que ainda acompanha a política pública da EAD no Brasil. Desvelam o campo de contradições que determinam a sua oferta, alinhadas à lógica dominante e determinada pela relação orgânica do Estado neoliberal com o capital, a favor da massificação do sistema de ensino superior, sem maior comprometimento com a qualidade da educação. Confrontar suas contradições, pressupostos conceituais, a sua natureza institucional e ideológica é um esforço que enseja um movimento desafiador, mas que conforma também um espaço de transformação social.

5 REFERÊNCIAS

- ALLONSO, K. M. **A expansão do ensino superior no Brasil e a EAD: dinâmicas e lugares.** Educação e Sociedade., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Forma%C3%A7%C3%A3o%20de%20Professores.pdf>. Acesso em: 27 maio 2015.
- _____. **A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração.** Educar em revista, Curitiba, n. 4, p. 37-52, 2014.
- ALENCAR, M. G. **A política brasileira de inclusão digital no capitalismo contemporâneo:** e elo perdido do programa Casa Brasil. 2013. 168 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)- Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2013.
- ALMEIDA, M. E. B.; IANNONE, L. R.; SILVA, M. G. M. Educação a distância: oferta, características e tendências dos cursos de licenciatura em pedagogia. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, São Paulo, n. 3, p. 279-354, 2012.
- ARRETCHE, Marta T. S. **Tendências no estudo sobre avaliação.** In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C.B.(Org).Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.
- BELLONI, M. L. **Educação a distância.** 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.
- ELLONI, M.L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n.78, abr. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a08v2378.pdf>>. Acesso em: 14 de julho, 2019
- BRASIL. **Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006.** Disponível em: . http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm Acesso realizado em: 14 sete. 2015
- CARVALHO, Juliano Maurício de. **O vade-mécum verde: políticas de tecnologias da informação e comunicação na era FHC.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO,30., Santos, 29 de agosto a 2 de setembro de 2007. Anais...Disponível em: <www.intercom.org.br>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- DRAIBE, S. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas.** In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B.(Org.).Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: ICE/PUC-SO, 2001.
- FARIA, J. G; LIMA, D. C. B. P.; TOSCHI, M. S. **Política Pública de EaD no Brasil: reflexões sobre abordagens, modelos e organização.** In: ALONSO, K. M.; ROCHA, S. A. (Org.). Políticas públicas, tecnologias e docência: educação a distância e formação do professor.Cuiabá: EdUFMT, 2013. Disponível em: <http://www.editora.ufmt.br/index.php?route=product/product&path=68&product_id=325>. Acesso em: 18 jan. 2018.

FARIAS, Flávio. **O Estado capitalista contemporâneo:** para a crítica das visões regulacionistas. São Paulo: Cortez, 2000.

FIGUEIREDO, A. M. C.; FIGUEIREDO, M. F. **Avaliação política de políticas:** um quadro de referências teóricas. São Paulo: Idesp, 1986.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real.** 5. ed. São Paulo, Cortez, 2003.

GIOLO, J. A. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010

GOUVÊA, G.; OLIVEIRA, C. **Educação a Distância na Formação de professores:** viabilidades, potencialidades e limites. Rio de Janeiro: Vieira e Lent, 2006.

KOSIK, K. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

LAPA, A. B., & BELLONI, M. L. **Educação a distância como mídia-educação.** Perspectiva, Florianópolis, 30 n.1, 175-196, jan./abr. 2012

LIMA, D. C. **Políticas Públicas de Ead no Ensino Superior:** uma análise a partir das capacidades do Estado. 2013. 258 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)- Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Org.). **Educação a distância:** o estado da arte. São Paulo: Pearson Education, 2009

LITWIN, E. **Educação a Distância:** temas para o debate de uma nova agenda educativa. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

_____. **El oficio de enseñar.** Condiciones y contextos. Argentina: Paidós, 2008.

MORAN, J.M. **Novas tecnologias e mediação pedagógica.** Campinas: Papirus, 2000.

_____. **A Educação Superior a distância no Brasil.** In: SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). Educação Superior no Brasil. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2002. p. 273-301.

PEREZ, J. R. R. **Avaliação do processo de implementação : algumas questões metodológicas.** In: RICO, E. M. (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 65-74.

PRETTI, O. **Educação a distância e globalização: desafios e tendências.** In: PRETI, O. (Org.). Educação a Distância: construindo significados. Cuiabá: NEAD/UFMT; Brasília: Plano, 2000. p. 125-146.

POCHMAN, M. **Atlas da exclusão social no Brasil: dez anos depois.** São Paulo: Cortez, 2014. V. 1.

NASCIMENTO, A. F. **Educação a distância e fetichismo tecnológico: estado e capital no projeto de ensino superior no Brasil.** 2011. 233 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas)-Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2011.

SILVA E SILVA, M. O. S. (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos.** 2. ed. São Paulo: Veras, 2013.

SILVA, R. S. **Gestão de EAD: educação a distância na era digital.** São Paulo Novatec, 2013.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). **Sociedade da informação:** livro verde. Brasília: MCT, 2000. Disponível em:< http://www.socinfo.org.br/livro_verde/ download.htm>. Acesso em: 24 maio, 2018.

TORRES, C. A.; SCHUGURENSKY, D. The political economy of higher education in the era of neoliberal globalisation: Latin America in comparative perspective. **Higher Education**, New York, v. 43, n. 4, p. 429-455, jun. 2002.

TORRES, L. P.; FIALHO, A. F. P. Educação a Distância: passado, presente e futuro. In: LITTO, M. F.; FORMIGA, M. M. (Org.). **Educação à distância:** o estado da arte. São Paulo Pearson, 2009.